



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

# **ANALISIS FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KINERJA BIROKRASI DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH PASCA PEMBERLAKUAN OTONOMI KHUSUS ACEH ( STUDI PADA DPKAD KOTA LHOKSEUMAWE)**

## **TESIS**



**Ferizaldi, S.E**  
**0821202034**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ANDALAS  
2010**



Title: The analysis of factors affecting the performance of the bureaucracy to improve PAD post-special autonomy of Aceh (Studies on DPKAD Lhokseumawe)

(Under the guidance of DR. Azwar, M. Si, and Drs. Syaiful. M. Si)

### Abstract

Enabling the Special Autonomy of Aceh through the ordinance No. 11 years in 2006 brings a positive impact on the lives of the Acehnese. With the legality the government bureaucracy in Aceh will be more effective and efficient in carrying out the development and public services to their communities, through *discretionary power* to govern themselves on the basis of initiative and creativity, thus PAD's contribution is expected to increase in supporting the development and public services.

Paradoxes that arise in Government of Lhokseumawe are the region income gives very little contribution toward local revenues, although the potential and opportunities for increasing the wealth of the area after the implementation of special autonomy is widely open. This study tried to find the cause of the weakness performance of the bureaucracy in increasing local income after special autonomy with the perspective of the theory of *Osborne and Plastrik*. The method is a qualitative approach with descriptive analysis, for the validity of the data informants set purposively.

From the research found that the weakness performance of the bureaucracy in improving the original income (PAD) at DPKAD Lhokseumawe is caused by factors that are *paternalistic management* accountability so that the bureaucracy did not have a public responsibility in addition to the field of duty only, then the bad factors of organizational culture and are also found the factors incentives or a reduction in the incentive system. The power factor is also found, where the mayor as the main charge of financial management and improvement of PAD does not use his power as a performance control of DPKAD Lhokseumawe. Thus *discretionary power* to govern themselves on the basis of post-special autonomy of Aceh is ineffective yet.

Keywords: Performance, Bureaucracy, the Special Autonomy

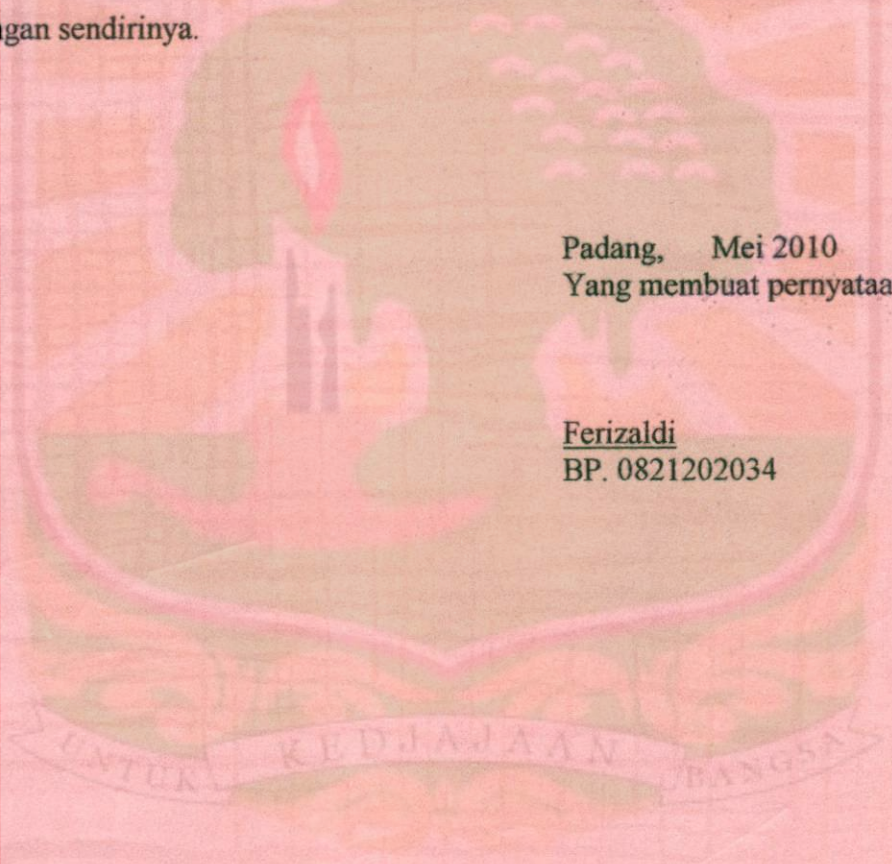


### **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa Tesis ini saya tulis dengan judul : Analisis Faktor – Faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ( Studi pada DPKAD Kota Lhokseumawe ) merupakan hasil kerja/ karya saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan/ duplikat hasil kerja/ karya orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya disebutkan. Jika kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka kelulusan dan gelar yang saya peroleh menjadi batal dengan sendirinya.

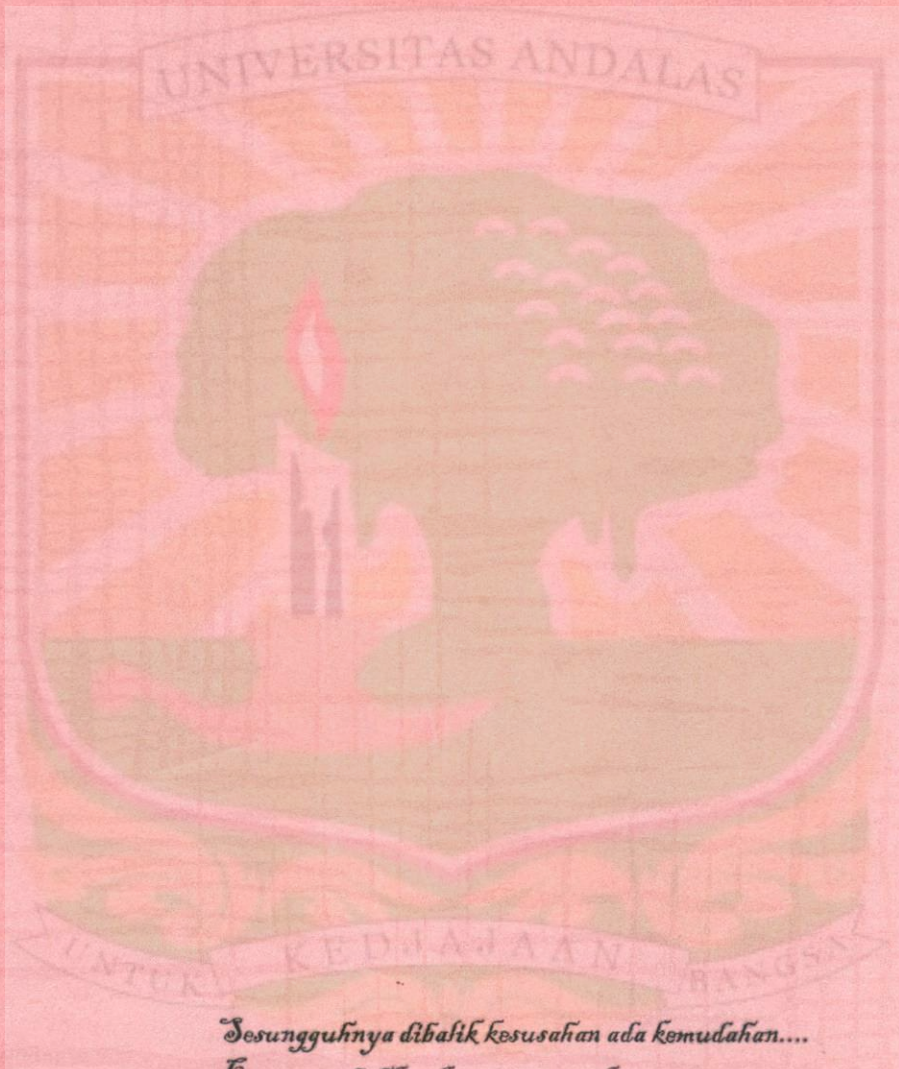
Padang, Mei 2010  
Yang membuat pernyataan,

Ferizaldi  
BP. 0821202034





*Kesabaran akan berbuah manis  
Keikhlasan akan membawa ketenangan  
Keyakinan akan membawa kesuksesan  
Hanya kepada Allahlah kita berserah diri*



*Sesungguhnya dibalik kesusahan ada kemudahan....  
Kupersembahkan karya ini untuk:  
Istri dan anak - anakku tercinta, kalianlah mutiara hidupku  
Terima kasih atas dukungan dan kesabaran selama ini  
Ibu dan Ayah serta adik-adiku yang kusayangi*



## RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bayur tanggal 29 Mei 1977, sebagai anak pertama dari Ayah Tamrin dan Ibu Nurmayulis. Menamatkan Pendidikan Dasar di Lhokseumawe Aceh, tahun 1989 dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama tahun 1992 serta Sekolah Menengah Atas tahun 1995 di Kota yang sama. Penulis sempat kuliah di FKIP Unsyiah Banda Aceh tetapi tidak tamat, kemudian melanjutkan ke Fakultas Ekonomi Unimal Jurusan Manajemen selesai tahun 2001.

Sampai saat ini penulis bekerja sebagai Dosen PNS pada Fisip Unimal ( Almamater Penulis ) dengan konsentrasi mengasuh mata kuliah bidang organisasi dan manajemen serta pengembangan sumber daya manusia. Disamping itu juga pernah bertugas sebagai Pembantu Ketua Bidang Akademik pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Nasional Lhokseumawe sebelum melanjutkan studi pada Polokda Unand.





## KATA PENGANTAR

Ucapan puji dan syukur kita persembahkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini, dengan judul “ Analisis Faktor – Faktor yang mempengaruhi Kinerja Birokrasi dalam meningkatkan PAD Pasca Pemberlakuan Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam” sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan Pascasarjana di Universitas Andalas Padang.

Pada kesempatan ini penulis banyak mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada istri dan anak – anak tercinta, dan keluarga besar lainnya, yang telah merelakan penulis untuk pergi melanjutkan pendidikan ke nagari minang. Selanjutnya penghargaan dan terima kasih juga kepada Bapak Dr. Azwar, M.Si selaku pembimbing utama yang telah memberikan saran dan rekomendasinya serta Bapak Drs. Syaiful, M.Si selaku pembimbing kedua yang memberikan saran yang sangat berharga bagi penulis.

Selanjutnya Prof. Afrizal, MA terima kasih atas masukan dan spirit yang konstruktif bagi penulis. Tak lupa juga terima kasih kepada Bapak Dr. Asmawi, MS dan Ibu Dr. Srizulkhairiah, MA selaku ketua program studi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, dan Pimpinan serta Pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe yang dengan santun menerima kehadiran penulis disela kesibukannya. Seterusnya kepada Pimpinan dan Staf Pascasarjana Unand serta rekan – rekan seperjuangan dan semua pihak yang memberikan dukungan kepada penulis. Tidak lupa juga kepada warga Wisma Aceh di padang, terima kasih atas fasilitas dan kebersamaannya.

Sebagai penutup maka kesempurnaan adalah milik Allah SWT, kritikan dan saran yang membangun sangat dihargai dan kepada-Nyalah jua kita berserah diri.

Padang, Mei 2010

Penulis



## DAFTAR ISI

Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar isi .....	iii
Daftar Tabel .....	v
Daftar Skema .....	vi
Bab. I      Pendahuluan .....	1
I.1. Latar Belakang Masalah .....	1
I.2. Rumusan Masalah .....	9
I.3. Tujuan Penelitian .....	10
I.4. Mamfaat Penelitian .....	10
Bab. II      Tinjauan Pustaka .....	11
2.1. Penelitian Terdahulu .....	11
2.2 Otonomi Daerah .....	13
2.3 Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam .....	15
2.4 Pendapatan Asli Daerah .....	19
2.5 Kinerja dan faktor – faktor yang mempengaruhi kinerja .....	22
2.6 Kinerja Birokrasi dan Pendapatan Asli Daerah .....	31
2.7 Alur Pikir .....	36
Bab. III      Metodologi Penelitian .....	37
3.1 Metode Penelitian .....	37
3.2 Informan Penelitian .....	39
3.3 Kriteria Informan .....	39
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	40
3.5 Teknik Analisa Data .....	41
3.6 Lokasi Penelitian .....	42
Bab. IV      Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	43
4.1. Hasil Penelitian .....	43
4.1.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	43
4.1.2. Struktur Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe .....	45



4.1.3. Tugas Pokok dan Fungsi DPKAD .....	47
4.1.4. Keadaan Pegawai DPKAD .....	51
4.1.5. Faktor – Faktor yang mempengaruhi kinerja Birokrasi Dalam Peningkatan PAD .....	53
4.1.5.1. Akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe .....	58
a. Pola pertanggungjawaban .....	59
b. Metode pertanggungjawaban.....	62
c. Indikator Pertanggungjawaban .....	64
4.1.5.2. Budaya Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe .....	68
a. Sistem Insentif .....	70
b. Sistem Promosi .....	72
c. Kesempatan pendidikan dan pelatihan .....	77
4.1.6. Strategi dalam peningkatan PAD .....	79
4.2. Pembahasan .....	85
4.2.1. Akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe .....	85
a. Pola pertanggungjawaban .....	85
b. Metode pertanggungjawaban.....	86
c. Indikator Pertanggungjawaban .....	88
4.2.2. Budaya Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe .....	95
a. Sistem Insentif .....	96
b. Sistem Promosi .....	98
c. Kesempatan pendidikan dan pelatihan .....	99
4.2.3. Strategi dalam Peningkatan PAD .....	101
4.2.4. Temuan Lainnya .....	105
Bab. V Kesimpulan dan Saran .....	106
5.1. Kesimpulan .....	106
5.2. Saran .....	108
Daftar Pustaka .....	111
Lampiran .....	115



Daftar Tabel	Hal
Tabel.I.1 Perbandingan PAD Kota Lhokseumawe Tanpa DAU dan DAK .....	5
Tabel.I.2 Indeks Harapan Hidup Kota Lhokseumawe .....	8
Tabel.II.1 Penelitian Terdahulu .....	12
Tabel.II.2 Faktor – Faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi .....	28
Tabel.II.3 Diaknosa Birokrasi menurut Osborne dan Plastrik .....	29
Tabel.III.1 Daftar Informan .....	38
Tabel.III.2 Matriks Pengumpulan Data .....	40
Tabel.IV.1 Keadaan Pegawai DPKAD berdasarkan Pendidikan .....	51
Tabel.IV.2 Keadaan Pegawai DPKAD berdasarkan Golongan .....	52
Tabel.IV.3 Target dan Realisasi PAD Kota Lhokseumawe .....	54
Tabel.IV.4 Target dan realisasi PAD Tahun 2006 .....	55
Tabel.IV.5 Target dan realisasi PAD Tahun 2007 .....	55
Tabel.IV.6 Target dan realisasi PAD Tahun 2008 .....	55
Tabel.IV.7 Target dan realisasi PAD Tahun 2009 .....	56
Tabel.IV.8 Dasar hukum dan jenis Pajak dan Restribusi daerah .....	57
Tabel.IV.9 Rasio Biaya Aparatur dari PAD Kota Lhokseumawe .....	72





Daftar Skema	Hal
Skema.IV.1 Pola Pertanggung jawaban pengelolaan dan peningkatan PAD .....	62
Skema.IV.2 Akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe .....	66





## BAB. I PENDAHULUAN

### **I.1. Latar Belakang Masalah**

Otonomi Daerah ( otda ) sebagai implementasi sistem desentralisasi pemerintahan di Indonesia, secara substansial baru efektif sejak pemerintahan orde baru runtuh. Ryass Rasyid ( Jazuli, 2007: xviii ) mengatakan kebijakan otonomi daerah yang diluncurkan pada tahun 1999 dimaksudkan untuk memperkuat kewenangan pemerintah daerah dan mendorong kemandirian masyarakat di daerah. Ketidakberdayaan daerah dalam mengembangkan prakarsa kebijakan memang sudah lama dipelihara melalui sistem yang dirancang secara sentralistik, dengan ketergantungan kepada proyek – proyek pembangunan yang dirancang melalui legalitas dari Instruksi Presiden dan bentuk – bentuk lainnya.

Senada dengan hal tersebut, Kaloh ( 2002 : 57 ) menyatakan bahwa inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintahan daerah ( *discretionary power* ) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran aktif masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya. Pemerintahan sendiri maksudnya disini adalah pemerintahan yang bebas dari campur tangan pemerintahan pusat ( desentralisasi ) dan adanya pendelegasian wewenang kekuasaan kepada pemerintahan dibawahnya. Selanjutnya Widjaya ( 2002 : 7 ) juga mengatakan bahwa melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah dengan pola sentralisasinya.

Munculnya disintegrasi bangsa, khususnya pada konflik Aceh salah satunya didasari pada bentuk sistem sentralisasi yang dipraktekkan pemerintah orde baru disamping ketidakadilan ekonomi, sehingga potensi daerah yang melimpah tidak bisa dijadikan jaminan untuk meningkatkan kemakmuran rakyatnya. Lahirnya UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam merupakan sebuah *win-win solution* yang bermartabat bagi awal penyelesaian konflik di Aceh dan memangkas sentralisasi kekuasaan.

Undang – Undang tersebut selain sebagai *political will* dari pemerintah pusat dalam penyelesaian konflik Aceh secara konprehensif, dan juga sebagai aspirasi yang datang dari kalangan Akademisi dan Politikus Aceh yang serius terhadap perbaikan kualitas kehidupan masyarakat yang paradoks dengan jumlah kekayaan alam yang dimilikinya. ( Ahmad Farhan Hamid, 2009 : 10 )

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ( NAD ) merupakan salah satu wilayah yang bersifat khusus di Indonesia. Kekhususan itu didapatkan dengan berbagai pendekatan baik politis maupun perlawanan fisik. Sebagai wilayah yang bersifat khusus melalui legalitas yang mengacu kepada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh serta UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus untuk Aceh ( Nanggroe Aceh Darussalam ) yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh sebagai tindak lanjut dari salah satu butir perjanjian damai antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka ( GAM ) yang difasilitasi



oleh berbagai pihak seperti Uni Eropa dan Marti Anthisary mantan Presiden Finlandia.

Dalam UU No 11 Tahun 2006 kewenangan pemerintah daerah Nanggroe Aceh Darussalam lebih besar dalam berbagai hal terutama dalam pengelolaan sumber daya alam baik yang bersifat hidrokarbon maupun nabati. Dengan besarnya kewenangan yang didapat dari Otonomi khusus diharapkan akan meningkatkan kualitas pembangunan dan pelayanan publik. Namun berdasarkan pengamatan sementara tentang realitas yang terjadi di Aceh dan Kota Lhokseumawe khususnya dalam menjalani otonomi khusus, masih diselimuti oleh berbagai permasalahan, diantaranya adalah:

**Pertama**, Pemilihan kepala daerah secara langsung ( Pilkada ) di Provinsi Aceh berlandaskan kepada Undang – Undang Nomor : 18 Tahun 2001 dan Qanun Nomor : 2 Tahun 2004 dan selanjutnya disempurnakan dengan Qanun Nomor : 3 Tahun 2005 dan juga didasari kepada Implementasi MoU Helsinki, UU No. 11 Tahun 2006 yang diperjelas dengan Qanun Nomor : 7 Tahun 2006. Pelaksanaan pilkada tersebut mencakup 19 wilayah di seluruh Kabupaten/Kota di Aceh yang dilaksanakan secara serentak. Hasil dari pelaksanaan pilkada mengejutkan banyak kalangan. Dengan banyaknya calon yang terpilih melalui jalur Independen, mulai dari Gubernur dan wakilnya sampai ke Bupati/Walikota dan wakilnya.

Dengan kemenangan peserta dari jalur independen tersebut yang notabene adalah mantan GAM yang tidak terbiasa dengan birokrasi, diragukan dalam menyelenggarakan pemerintahan atau pembangunan dan pelayanan publik

kedepan. Walikota dan Wakil Walikota Lhokseumawe hasil pilkadasung terpilih adalah Munir Usman dan Tgk. Suadi Yahya, Munir adalah seorang bangkir yang sudah berpengalaman di perbankan nasional, sedangkan Tgk.Suadi Yahya adalah anggota pejuang Gerakan Aceh Merdeka yang hanya memiliki pengalaman dan strategi tempur. tampilnya kedua tokoh tersebut dalam memimpin Kota Lhokseumawe patut untuk diragukan, apakah mereka nantinya akan mampu mengerakkan birokrasi pemerintahan, padahal *Charles* ( Martin Albrow, 2005 : 127 ) mengemukakan bahwa profesionalisme dan hirarkhi yang teratur merupakan kunci keberhasilan suatu organisasi.

Berkenaan dengan hal tersebut, Albrow ( 2005 : 90 ) menyebutkan faktor manusia atau pelaku yang baik sangat dibutuhkan dalam melaksanakan pemerintahan daerah. Karena manusia merupakan faktor vital dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai aparatur pemerintahan, untuk itu dibutuhkan kecakapan dan kemampuan yang baik darinya sehingga tujuan yang diharapkan akan mudah tercapai.

**Kedua**, besarnya ketergantungan APBD Kota Lhokseumawe kepada Dana Alokasi Umum dan Alokasi Khusus, padahal dengan otonomi khusus peluang untuk meningkatkan kreatifitas pemerintah daerah semakin terbuka lebar. Kondisi keamanan yang telah kondusif pasca konflik dan bencana alam menjadikan kegiatan birokrasi pemerintahan berjalan lebih baik, tetapi dengan kondisi demikian seharusnya kinerja pemerintahan haruslah baik pula terutama dalam mengali sumber – sumber pendapatan daerah.



Tabel. I.1  
Perbandingan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe  
Tanpa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus

Tahun	Total Pendapatan	PAD	Persentase	Ket
2003	177.317.108.920	9.586.370.621	5,46	
2004	187.182.137.597	9.414.451.987	5,03	
2005	213.324.706.902	9.131.070.860	4,28	
Periode Otonomi Khusus				
2006	305.363.895.225	19.012.089.077	6,23	
2007	365.364.600.791	21.093.748.566	5,77	
2008	387.364.219.427	20.604.686.381	5,32	
2009	424.283.141.107	21.543.802.445	5,08	

Sumber : DPKAD Kota Lhokseumawe, ( Data diolah )

Pj.Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Lhokseumawe Marwardy Yusuf mengatakan bahwa “ Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Lhokseumawe tahun 2008 ternyata belum tergarap secara optimal, padahal potensi untuk menambah pundi-pundi kas daerah masih ada, seperti pajak penangkaran burung walet. Begitu juga izin mendirikan bangunan (IMB), pemasukan ke daerah masih minim, sedangkan sektor wisata sama sekali stagnan. “Ada beberapa peluang yang telah digarap dan merupakan pendapatan baru bagi peningkatan PAD Kota Lhokseumawe seperti running teks dan galian C, sedangkan potensi lain seperti penangkaran walet pihak kita masih terbentur karena belum ada qanun. Sedangkan IMB, kesadaran masyarakat untuk mengurus setiap mendirikan bangunan masih minim,” Fenomena ini menunjukkan bahwa kineja birokrasi dibawah kendali Munir – Suadi belum maksimal dalam mengelola sumber – sumber penerimaan daerah, ( Riza, 2009 ).

Lemahnya kinerja Birokrasi dalam mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah ini disebabkan oleh banyak faktor. Menurut Soesilo ( 2000: 12 ) kinerja birokrasi dipengaruhi oleh struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi, sumber daya manusia yang berkaitan dengan kemampuan bekerja secara optimal, sarana dan prasarana serta sistem *database* untuk mempertinggi kinerja organisasi.

Kemudian berdasarkan hasil audit dan pengendalian interen yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan R. I tahun 2008 dengan dokumen Nomor : 22.A /LHP.XVIII.BAC/7/2008 Tanggal 4 Juli 2008 menyimpulkan bahwa Pengelolaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah Belum Tertib, artinya DPKAD Kota Lhokseumawe belum maksimal dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengelola keuangan daerah. Padahal menurut Permendagri No 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, menyebutkan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Hal senada juga diungkapkan Martin ( 2005 : 90 ) yang menyatakan bahwa semakin besar jumlah uang di daerah yang tersedia, maka semakin banyak pula kemungkinan pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Selanjutnya rendahnya kinerja Birokrasi pemerintahan Kota Lahokseumawe juga dapat dilihat dari temuan Pansus DPRK Lhokseumawe



Tahun 2007 bahwa ada proyek yang tidak dikerjakan pada tahun anggaran 2007. yaitu : pengaspalan jalan di Gang Mulia Desa Tumpok Teungoh senilai Rp. 75.000.000,-, Pengaspalan Lorong Palapa Desa Keude Aceh, Pengaspalan Gang Tengku Puteh dan Jalan Swadaya Desa Uteuen Bayi. termasuk pembangunan Plat Beton Lorong Sekolah Desa Blang Naleueng Mameh senilai Rp. 288.000.000,- serta pengerasan jalan maupun pembuatan saluran di Desa Blang Naleueng Mameh yang tembus ke Meunasah Kumbang senilai Rp 1.750.000.000,-. ( Shaleh, 2008 )

Kemudian dari segi pelayanan publik banyak persoalan yang timbul diantaranya adalah : penyediaan air bersih yang amburadul, pelayanan kesehatan, pendidikan yang buruk hingga tender proyek yang berindikasi KKN dan pelaksanaan proyek bertendensi fiktif, bahkan ditenggarai bahwa kepemimpinan Munir – Suadi dipengaruhi oleh para Petinggi KPA ( Komite Peralihan Aceh ) dan mantan anggota GAM ( Gerakan Aceh Merdeka )

Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi khusus di pemerintahan kota Lhokseumawe belum memberikan kontribusi yang nyata bagi kemakmuran masyarakatnya. Hal ini bertolak belakang dengan fungsi birokrasi sebagaimana ditegaskan oleh Sarundajang ( 2005 : 3 ) bahwa salah satu fungsi birokrasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan paradoks yang muncul tersebut mencerminkan rendahnya kinerja birokrasi di pemerintahan kota Lhokseumawe.

Lemahnya kinerja birokrasi pasca pemberlakuan otonomi khusus di pemerintahan kota Lhokseumawe tersebut disebabkan oleh banyak faktor. Kaho ( 1998 : 60 ) menyebutkan empat faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah, mulai dari manusia sampai pada manajemennya, keempat faktor tersebut adalah : manusia pelaksana, keuangan atau modal, peralatan atau perlengkapan dan organisasi atau manajemennya.

**Ketiga,** Berdasarkan kondisi yang diterangkan diatas berdampak kepada menurunnya kemampuan pemerintah dalam meningkatkan indeks harapan hidup masyarakat sebagaimana yang tertera pada tabel berikut :

Tabel. I.2  
Indeks Harapan Hidup Kota Lhokseumawe

Tahun	IPM	Indeks Harapan Hidup	Keterangan
2004	65.9	72.00	Standar UNDP
2005	72.8	72.33	85,00
2006	73.1	72.33	
2007	73.1	73.67	
2008	74.65	74.50	

Sumber : BPS Kota Lhokseumawe, 2009

Berdasarkan tabel tersebut diatas terlihat bahwa Indeks Harapan Hidup Masyarakat Kota Lhokseumawe yang rata – rata hanya 72,5 masih jauh dari standar UNDP yaitu 85,00, ini menunjukkan bahwa dengan otonomi khusus yang telah didapatkan masih menempatkan masyarakat Kota Lhokseumawe pada kondisi dibawah standar kehidupan yang disyaratkan UNDP, seharusnya dengan otonomi khusus dan besarnya anggaran APBK setiap tahunnya haruslah dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.



## **I.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa terdapat korelasi negatif antara otonomi daerah dan kinerja birokrasi dalam meningkatkan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, Padahal Cohen dan Peterson ( Mas'ud Said, 2005:25 ) menjelaskan bahwa otonomi daerah bisa memajukan sebuah sistem administrasi pemerintahan yang efisien dan kreatif. Sedangkan menurut OECD otonomi daerah dapat meningkatkan efektifitas sektor publik.

Konflik yang telah berakhir di Nanggroe Aceh Darussalam telah menciptakan iklim yang kondusif untuk kegiatan pembangunan dan pelayanan publik, sehingga kondisi yang mendukung untuk peningkatan kinerja birokrasi telah terpenuhi yaitu dengan pemberlakuan otonomi daerah dan kondisi keamanan dan ketertiban wilayah yang semakin baik, ditambah lagi dengan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh menjadikan daerah ini semakin kondusif dan bermartabat.

Namun fenomena yang terjadi di kota Lhokseumawe justru sebaliknya, dengan pemberlakuan otonomi khusus kemampuan birokrasi dalam merealisasikan target dalam pencapaian Pendapatan Asli Daerah masih belum optimal. Dengan ketergantungan pada pemerintah pusat melalui DAU dan DAK menandakan bahwa birokrasi pada Pemerintah Kota Lhokseumawe tidak kreatif dan inovatif, padahal dengan otonomi khusus seharusnya tanggung jawab birokrasi kepada masyarakat harus lebih besar, termasuk menjamin tersediannya anggaran yang cukup untuk meningkatkan pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka yang dijadikan rumusan masalah adalah :

- 1) Faktor apa saja yang menyebabkan lemahnya kinerja Birokrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pasca Otonomi Khusus NAD ?
- 2) Strategi apa yang digunakan untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pasca Otonomi Khusus NAD ?

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Sedangkan yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui dan mengkaji penyebab lemahnya kinerja Birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pasca Otonomi Khusus NAD.
- 2) Untuk mengetahui strategi apa yang digunakan untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

### **I.4. Mamfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat bermamfaat sebagai :

1. Dari aspek Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan kajian – kajian otonomi daerah, khususnya studi tentang kinerja birokrasi dalam otonomi khusus.
2. Sedangkan dari aspek praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi pihak yang berkepentingan dalam hal ini pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pihak – pihak lainnya dalam melihat kinerja pemerintahan pasca pemberlakuan otonomi khusus NAD, serta sebagai bahan informasi awal atau rujukan bagi penelitian selanjutnya dalam topik yang sama atau berkenaan dengannya.



## BAB. II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Hasil Penelitian Sebelumnya

Melkisedek dkk ( 2000 ) dalam penelitiannya yang berjudul Faktor- Faktor yang mempengaruhi rendahnya kinerja birokrasi dinas pekerjaan umum kota Kupang Nusa Tenggara Timur, menurut hasil penelitiannya rendahnya kinerja birokrasi pada dinas pekerjaan umum kota Kupang disebabkan oleh faktor internal seperti belum memadainya sarana dan prasarana untuk melakukan tugas rutin, tidak adanya job description yang jelas rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas petugas pelaksana dalam melaksanakan tugas atau melayani keluhan masyarakat.

Selanjutnya Martin ( 2002 ) dengan judul penelitiannya Analisis Kinerja Birokrasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Irian Jaya, disebutkan dalam hasil penelitian bahwa kinerja Sekretariat Daerah dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan, struktur organisasi dan sumber daya manusianya. Diantara faktor tersebut, faktor utama penyebab lemahnya kinerja birokrasi adalah sumber daya manusia dalam hal ini aparatur pelaksana atau pegawai negeri sipil.

Kemudian Tandry ( 2002 ) dalam penelitian yang dilakukan di Kota Jambi dengan judul Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintah ( Studi pada Sekretariat Daerah Kota Jambi ) menyimpulkan dalam hasil penelitiannya bahwa rendahnya kinerja birokrasi pada sekretariat daerah kota Jambi ditunjukkan dengan indikator responsivitas dan responsibilitas serta akuntabilitas yang rendah dalam birokrasi, selanjutnya dipengaruhi pula oleh struktur organisasi yang bear dan boros

sehingga menyebabkan in efesiensi. Kemudian kualitas sumber daya manusia yang rendah baik kemamuan pendidikan maupun teknis, serta kepemimpinan yang tidak efektif.

**Tabel. II.1.**  
**Penelitian Terdahulu dan Hubungannya dgn Penelitian yang dilakukan**

No.	Peneliti, Judul dan Fokus Penelitian	Hasil	Hubungannya dengan penelitian ini	Ket
1.	Melkesedek, 2000 Faktor – Faktor yang mempengaruhi rendahnya kinerja birokrasi.	Rendahnya Kinerja Birokrasi dipengaruhi oleh : - sarana dan prasarana. - Job description - Transparansi - akuntabilitas	Menguatkan penelitian terdahulu, yaitu faktor akuntabilitas sebagai penyebab rendahnya kinerja birokrasi.	
2.	Martin, 2002 Analisis kinerja birokrasi.	Kinerja birokrasi dipengaruhi oleh faktor : - kepemimpinan - struktur organisasi - sumber daya manusia	Sama – sama meneliti kinerja birokrasi. Dan menguatkan bahwa faktor sumber daya manusia dalam penelitian ini budaya organisasi turut berpengaruh dalam kinerja birokrasi	
3.	Tandry, 2002 Analisis kinerja birokrasi pemerintah	Rendahnya Kinerja Birokrasi ditunjukkan oleh : - responsivitas - responbilita - akuntabilitas	Menguatkan penelitian terdahulu, yaitu faktor akuntabilitas sebagai penyebab rendahnya kinerja birokrasi.	

Penelitian terdahulu tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam matriks pada tabel II.1 diatas melakukan penelitian dengan isu yang sama dengan penelitian penulis, dalam penelitian terdahulu didapatkan hasil bahwa akuntabilitas dan faktor lain diidentifikasi sebagai faktor penyebab rendahnya kinerja birokrasi. Penelitian yang dilaksanakan ini akan menguatkan hasil penelitian terdahulu dan akan melahirkan faktor lain dalam menganalisa penyebab rendahnya birokrasi dengan pendekatan kepada teori osborne dan plastrik.



## 2.2 Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 ayat 5 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ayat 6. disebutkan bahwa, Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Rondinelli dan Chema* ( Mas'ud Said, 2005 : 5 ) mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut :

*Desentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal ( italic in original ) organization, local government or non-govermental organization.*

( otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang, perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi unit-unit pelaksanaan di daerah, kepada organisasi semi otonom dan parastatal ( ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah )

Selanjutnya *C.J Franseen* ( Martin Jimung, 2005 : 38 ) menyebutkan otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur urusan – urusan daerah dan juga menyesuaikan peraturan -- peraturan yang sudah dibuat dengannya. Definisi ini

sejalan dengan definisi otonomi daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 yang menyebutkan otonomi daerah adalah kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Syaukani ( 2004 : 26 ) mengatakan semangat otonomi daerah sangat erat kaitannya dengan konsep government yang menginginkan transparansi, pertanggungjawaban, kejujuran, dan keadilan. Birokrasi pemerintah baik di pusat dan daerah harus marapu mengubah kebiasaan yang diperankan selama ini sebagai pihak yang dilayani rakyat menjadi pelayan ( abdi ) yang sesungguhnya.

Lebih lanjut Sarundajang (Riant Nugraho, 2000 : 46 ) menjelaskan otonomi daerah sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi daerah, yang pertama hak dan wewenang untuk mememanajementi daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam mememanajementi daerah, sementara “ daerah “ dalam arti local state government adalah pemerintah daerah yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Berdasarkan berbagai definisi dan perspektif diatas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah keluasaan dalam hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerahnya sebagai wujud dari manifestasi desentralisasi atau devolusi.



Banyak manfaat yang akan didapatkan daerah jika otonomi daerah ini dapat diaplikasikan dengan baik, sebagaimana yang telah diuraikan dalam pendahuluan bahwa terdapat korelasi negatif antara otonomi daerah dan kinerja birokrasi dalam meningkatkan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, padahal *Cohen dan Peterson* dan OECD ( Mas'ud Said, 2005:25 ) menjelaskan bahwa otonomi daerah bisa memajukan sebuah sistem administrasi pemerintahan yang efisien dan kreatif, dan OECD mengemukakan bahwa otonomi daerah dapat meningkatkan efektifitas sektor publik.

Lebih lanjut *Rondinelli dan Cheema* menegaskan bahwa proses otonomi daerah menuntut pembaharuan struktur dan institusi pemerintahan serta pembangunan kemampuan legislatif, maka kita bisa melihat bahwa otonomi daerah akan memberikan peluang untuk mendorong pengelolaan pemerintahan yang lebih baik, sehingga otonomi daerah merupakan sebuah pra-kondisi bagi tercapainya pengelolaan pemerintahan yang baik atau *good governance*, *Mas'ud Said* ( 2005 : 26 )

### **2.3 Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam**

Provinsi Aceh dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 1956 (UU No. 24 Tahun 1956) tentang Pembentukan Propinsi Aceh, sedangkan landasan hukum sebutan sebagai Daerah Istimewa yang diberikan kepada Daerah Istimewa Aceh adalah melalui Keputusan Perdana Menteri No. 1/MISI/1959, tentang penyebutan Daerah Swatantra Tingkat I Aceh sebagai Daerah Istimewa Aceh yang meliputi tiga bidang, yaitu agama, adat, dan pendidikan, dengan catatan bahwa kepada Daerah Istimewa Aceh tetap berlaku ketentuan-ketentuan

mengenai Daerah Swatantra Tingkat I seperti termuat dalam UU No. 1 Tahun 1957. Tiga bidang keistimewaan di atas merupakan otonomi khusus yang diberikan kepada Daerah Istimewa Aceh (Pasal 1 Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/MISI/1959).

Berkaitan dengan istilah keistimewaan tersebut, pada saat berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 sempat dihapuskan, namun sebutan kata istimewa tetap dipertahankan. Dengan berakhirnya masa pemerintahan Soeharto, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah-pun dicabut dan diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999. Dengan berlakunya undang-undang ini, keistimewaan Aceh diberlakukan kembali, malah diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Hal ini dilakukan pemerintah untuk meredam pergolakan yang terjadi di daerah tersebut.

Mengingat UU No.22 Tahun 1999 (yang telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004) belum mampu menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, serta keberlakuan UU No. 44 Tahun 1999 juga perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan otonomi khusus, akhirnya, terbentuklah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dikeluarkanlah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (dikenal dengan UU NAD, sekarang telah diganti dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Undang-undang Pemerintahan Aceh atau UUPA.



Menurut Arnita ( 2005 : 280 ) Perjalanan panjang otonomi di bumi serambi mekah Aceh Darussalam telah berlangsung sejak diberlakukannya UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Sebagai sebuah Provinsi yang Otonom di Aceh berlaku sekaligus 3 ( tiga ) Undang – Undang, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan keistimewaan Aceh ( Aceh sebagai Provinsi Istimewa/ DI di Indonesia ) dan UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Prov. NAD.

Mahadi dan Azhari ( 2003 : 60 ) menyebutkan bahwa dasar otonomi daerah untuk Aceh didapat dari janji Presiden Soekarno yang menjanjikan kepada Teungku Muhammad Daud Bereueh, akibat janji yang tidak direalisasikan maka timbul pemberontakan Daud Bereueh dan selanjutnya dapat diselesaikan melalui misi perdana menteri Mr. Hardi dengan keputusan Perdana menteri No. 1/Missi/1959 yang mengatur Aceh sebagai daerah istimewa dalam hal agama, adat istiadat dan pendidikan.

Selanjutnya akibat perlakuan pemerintah orde baru yang diskriminatif dan sentralistik dan tidak adanya keadilan ekonomi, maka timbul pemberontakan lanjutan yang diprakarsai oleh hasan Tiro, sampai akhirnya pemerintah mengakui kekeliruannya dan sebagai kebijakan nasional pasca runtuhnya pemerintahan orde baru lahir lah konsep otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan khusus Aceh sebagai penyelesaian konflik Aceh dilahirkanlah UU No.11 Tahun 2006.

Undang-Undang Dasar 1945, setelah perubahan kedua menentukan beberapa prinsip dan ketentuan mengenai pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan ( 2002:12 ), prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar meliputi:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).
2. Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat (1)).
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)).
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)).
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)).

Prinsip dan ketentuan tersebut di atas merupakan Kebijakan Nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan kebijakan ini maka dimungkinkan adanya perbedaan dalam berotonomi antar satuan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, maka bagi daerah otonom juga dimungkinkan adanya keistimewaan dan kekhususan tertentu. Provinsi Nanggroe Aceh



Darussalam (NAD) merupakan daerah otonom yang diberi otonomi khusus dan istimewa. Provinsi Papua merupakan daerah otonom yang diberi otonomi khusus.

Menurut Pasal 1 Ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

#### **2.4 Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli daerah ( PAD ) bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Dalam Undang Undang No. 33 tahun 2004 Pasal 1 Ayat (18) disebutkan bahwa Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Selanjutnya dalam BAB V Pasal 6 disebutkan bahwa, Ayat (1) PAD bersumber dari: a. Pajak Daerah; b. Retribusi Daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain PAD yang sah. Ayat (2) Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi: a. hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan; b. jasa giro; c. pendapatan bunga; d. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan

e. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Kemudian dalam Pasal 180 Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD kabupaten/kota sebagaimana terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh/kabupaten/kota dan hasil penyertaan modal Aceh/kabupaten/ kota; d. zakat; dan e. lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan asli kabupaten/kota yang sah.

Berdasarkan ketentuan kedua Undang – Undang tersebut maka sebagai tindak lanjut di daerah, Pemerintah Kota Lhokseumawe mengeluarkan Qanun sebagai payung hukum dalam melakukan pengutipan pajak dan restribusi di daerah. Qanun – qanun tersebut diantaranya adalah : Qanun No.1 tahun 2007 tentang Pajak Restoran, Qanun No. 2 tahun 2007 tentang Pajak Perhotelan, Qanun No. 3 tahun 2007 tentang Pajak Reklame, Qanun No. 4 tahun 2007 tentang Pajak Penerangan Jalan, No. 10 tahun 2007 tentang IMB dan No. 13 tahun 2007 tentang Pelayanan persampahan dan Kebersihan.

Pendapan Asli Daerah ( PAD ) merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Wajong ( 1975 : 97 ) mengatakan terdapat tiga dimensi berkenaan dengan pentingnya pengelolaan keuangan daerah, yaitu a) dimensi kebijaksanaan yakni bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang sangat besar bagi kehidupan penduduk daerah,



sehingga kebijakan yang ditempuh dapat menyebabkan kemakmuran atau sebaliknya kelemahan dapat membawa kejatuhan bagi penduduk daerah.

Selanjutnya b) dimensi kepandaian mengendalikan, maksudnya bahwa kepandaian mengendalikan keuangan daerah yang baik dapat mengarahkan kebijaksanaan untuk melindungi dan memperbesar harta daerah, dan c) dimensi anggaran, artinya anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada legislatif haruslah tepat agar tidak menimbulkan kekurangan atau kerugian bagi daerah tersebut.

Dalam konteks otonomi daerah maka Pendapatan Asli Daerah dapat dijadikan parameter terhadap keberhasilan pemerintah daerah, dalam penelitian ini dijadikan bahan dalam menganalisa kinerja birokrasi. Martin ( 2005 : 90 ) menyebutkan bahwa semakin besar jumlah uang di daerah yang tersedia, maka semakin banyak pula kemungkinan pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Sehingga terdapat korelasi antara kinerja birokrasi dengan pendapatan daerah. Untuk mengukur kinerja birokrasi, indikator pendapatan daerah dapat dijadikan parameternya. Sejalan dengan itu Mas'ud Said ( 2005 : 266 ) menegaskan bahwa tahap paling akhir dari otonomi daerah adalah perkembangan dan kemampuan keuangan daerah, dan dalam kasus Indonesia kemampuan keuangan daerah diukur dengan Pendapatan Asli Daerah ( PAD ).

## 2.5 Kinerja dan Faktor – Faktor yang mempengaruhi Kinerja

Kinerja dapat tercermin dari kemampuan seseorang atau lembaga tertentu untuk mencapai persyaratan- persyaratan tertentu yang telah ditetapkan atau dijadikan standar, menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67 ) “Kinerja ( prestasi kerja ) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Lebih lanjut *Cushway* ( Siti Hidajatul, 2004 : 41 ) mengemukakan bahwa kinerja adalah suatu proses manajemen yang dirancang sedemikian rupa untuk menghubungkan tujuan organisasi dengan tujuan individu, sehingga baik tujuan individu maupun tujuan organisasi dapat bertemu. Kiranya disinilah letak permasalahan kinerja organisasi, sehingga kita tidak bisa memisahkan antara kinerja organisasi dengan kinerja individu, kinerja organisasi merupakan cerminan dari kinerja individu, demikian juga dengan tujuan organisasi adalah juga tujuan individu.

*TR Michael* ( Siti Hidajatul, 2004 : 40 ) mengatakan untuk mencapai dan memelihara kinerja memerlukan berbagai proses keorganisasian yang memungkinkan orang dan program mewujudkan potensi mereka secara sepenuhnya, oleh sebab itu kebutuhan untuk mencapai dan mempertahankan kinerja selanjutnya menentukan target kemampuan organisasi.



Lebih lanjut Sedarmayanti ( 2001 : 51 ) menjelaskan bahwa kinerja memiliki standar untuk melihat perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan, kaitannya dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan kepada seseorang, standar ini dapat dijadikan sebagai ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilakukan. Standar kinerja ini tersebut adalah : 1. *Quality of Work*, 2. *Promptness*, 3. *Initiative*, 4. *Capability*, dan 5. *Comunication*. ( Kualitas kerja, Ketepatan Waktu, Prakarsa, Kemampuan dan Komunikasi )

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja dapat dipersamakan dengan kualitas atau hasil yang dapat diukur dengan berbagai indikator dan pandangan yang disesuaikan dengan perspektif dan unit analisisnya. Perspektif untuk mengukur kinerja birokrasi sangat diperlukan dalam melakukan penilaian tentang kualitas kerja atau hasil yang pada akhirnya dapat dijadikan rujukan untuk peningkatan atau paling tidak mempertahankan hasil yang telah dicapai. Berbagai indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja disesuaikan dengan tujuan pengukuran dan jenis organisasi.

Kesulitan dalam mengukur kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi acapkali tidak hanya sangat kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholder* privat, karena *stakeholder* dari organisasi publik sering kali memiliki kepentingan yang bersinggungan satu sama lainnya, yang menyebabkan ukuran kinerja organisasi publik dimata *stakeholder* juga berbeda – beda. Zainal ( 2005 : 14 )

Selanjutnya Faktor yang mempengaruhi kinerja, Menurut Anwar P. Mangkunegara (2006:16) :

1. **Faktor Individu.** Secara psikologis, individu yang normal adalah individu yang memiliki integritas yang tinggi antara fungsi psikis (rohani) dan fisiknya (jasmaniah). Dengan adanya integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik maka individu tersebut memiliki konsentrasi diri yang baik. Konsentrasi yang baik ini merupakan modal utama individu manusia untuk mampu mengelola dan mendayagunakan potensi dirinya secara optimal dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas kerja sehari-hari dalam mencapai tujuan organisasi.
2. **Faktor Lingkungan Organisasi.** Faktor lingkungan kerja organisasi sangat menunjang bagi individu dalam mencapai kinerja. Faktor lingkungan organisasi yang dimaksud antara lain uraian jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi yang efektif, hubungan kerja yang harmonis, iklim kerja yang respek dan dinamis, peluang berkarir dan fasilitas kerja yang relatif memadai.

Sedangkan Yuwono dkk ( 2002 : 23 ) menyatakan kinerja organisasi berhubungan dengan berbagai aktivitas dalam rantai nilai ( *value chain* ) yang ada pada organisasi. Beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi sesungguhnya memberikan informasi mengenai prestasi pelaksanaan dari unit – unit organisasi, dimana organisasi memerlukan penyesuaian – penyesuaian atas seluruh aktivitas sesuai dengan tujuan organisasi. Lebih lanjut Yowono



mengemukakan faktor – faktor yang dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi dan kepemimpinan yang efektif.

Berkenaan dengan hal tersebut, Soesilo ( 2000 : 22 ) menerangkan kinerja suatu organisasi birokrasi dimasa depan dipengaruhi oleh faktor – faktor berikut :

1. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi.
2. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi.
3. Sumber daya manusia, berkaitan dengan kualitas pegawai untuk bekerja dan berkarya secara optimal.
4. Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan database untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi.
5. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Selanjutnya Susanto ( Zainal, 2005 :30 ) menyebutkan bahwa kinerja suatu organisasi akan maksimal jika memperhatikan tiga faktor interen organisasi, faktor tersebut adalah : faktor budaya organisasi, kepemimpinan dan koordinasi, karena ketiga faktor ini akan menentukan lancar tidaknya suatu organisasi berjalan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kemudian Atmosoeprapto ( 2001 : 19 ) menjelaskan kinerja organisasi akan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal seperti :

a. Faktor eksternal :

1. Faktor Politik, yaitu berkenaan dengan keseimbangan kekuasaan.
2. Faktor Ekonomi, yaitu perkembangan ekonomi yang mempengaruhi tingkat pendapatan masyarakat.
3. Faktor Sosial, yaitu orientasi nilai yang berlaku di masyarakat.

b. Faktor Internal :

1. Tujuan Organisasi
2. Struktur Organisasi
3. Sumber Daya Manusia
4. Budaya Organisasi

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa kinerja suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang datangnya dari dalam organisasi ( faktor internal ) maupun faktor yang datangnya dari luar organisasi ( faktor eksternal ). Berbagai perspektif yang dikemukakan para ahli dalam mengkaji faktor – faktor tersebut dipengaruhi oleh sudut pandang dan latar keilmuannya masing – masing.

Berkenaan dengan hal tersebut, David Osborne dan Peter Plastrik mengidentifikasi bahwa model birokrasi yang diterapkan oleh kebanyakan Negara didunia adalah paradigma lama, yaitu konsep weberian dengan penekanan kepada 5 ( lima ) konsep. Osborne mengidentifikasikan bahwa kegagalan birokrasi dewasa ini disebabkan oleh implementasi dari konsep weberian yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, Osborne ( 2004 : 20 ).



Birokrasi digambarkan sebagai sistem yang dirancang orang jenius tetapi untuk dijalankan oleh orang tolol. Maksudnya adalah bahwa 5 ( lima ) konsep dari birokrasi tradisional weber justru akan tidak efektif dan justru akan mengekang kreativitas dan inovasi. Osborne mengatakan bahwa tatanan yang berubah dengan drastis persaingan ekonomi global, demasalisasi pasar, membanjirnya tenaga kerja terdidik dan pelanggan ( masyarakat ) yang semakin menuntut, sehingga monopoli dari atas ke bawah ( birokrasi weberian ) yang tidak tersentralisasi menjadi lamban, tidak responsif serta tidak mampu menampung perubahan dan inovasi.

Berkenaan dengan hal tersebut, Sarundajang ( 2005 : 32 ) juga menguatkan persepsi Osborne. Bahwa karakteristik birokrasi weber dengan menempatkan manusia sebagai objek pasif, dimana manusia dipandang sebagai bahagian dari mesin birokrasi. Birokrasi tersebut menciptakan konsep “ *kerajaan pejabat* ” dimana para pejabat birokrasi tidak mempunyai tanggungjawab publik melainkan bidang tugas yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggungjawab itu sesuai dengan prosedur – prosedur yang dibuat, maka akuntabilitas pejabat birokrasi itu telah diwujudkan.

Kiranya disinilah letak permasalahanya, bahwa konsep birokrasi tradisional tidak relevan diterapkan dalam masa sekarang. Lemahnya kinerja birokrasi dewasa ini ditenggarai disebabkan oleh aplikasi konsep weberian. Syarat – syarat yang ditetapkan oleh weber berkisar pada melihat birokrasi dari dalam bukan melihat faktor – faktor diluarnya yang dapat mempengaruhi birokrasi, Thoha ( Sarundajang, 2005 : 31 )

Untuk mengatasi lemahnya kinerja birokrasi, David Osborne dan Peter Plastrik ( 2004) memberikan formulanya dengan menganalogikan bahwa sistem pemerintah sebagai organisme yang dibentuk oleh DNA. Maka untuk mengubah birokrasi haruslah dengan mengubah DNA. Osborne menyebut strategi ini sebagai *Reinventing Government* ( pemerintahan wirausahaan ) dengan mengaplikasikan 5 ( lima ) strategi untuk pembaharuan pemerintah ( birokrasi ). Kelima strategi tersebut adalah strategi inti, strategi konsekuensi, strategi pelanggan, strategi pengendalian dan strategi budaya, yang memiliki keterkaitan satu sama lainnya.

Untuk mencari penyebab lemahnya kinerja birokrasi, para ahli sebagaimana dijelaskan sebelumnya memberikan formulanya dengan memperhatikan beberapa faktor penyebabnya, baik yang datangnya dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi tersebut, berbagai faktor tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut :

**Tabel. II.2 Faktor – Faktor yang mempengaruhi Kinerja Birokrasi**

No.	Faktor	Perspektif	Referensi
1.	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	Susanto ( 2005 : 30 )
	Kepemimpinan	Proses/ Interen	
	Koordinasi	Proses/ Interen	
2.	Individu	Proses/ Interen	Anwar P ( 2006 : 16 )
	Lingkungan Organisasi	Proses/ In & Ekstrn	
3.	Tujuan Organisasi	Proses/ Interen	Yuwono ( 2002 : 23 )
	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	Atmosoeprapto ( 2001:19 )
	Kualitas SDM	Proses/ Interen	
	Kepemimpinan	Proses/ Interen	
	Koordinasi	Proses/ Interen	
4.	Akuntabilitas	Sistem/ In & Ekstrn	Osborne ( 2004 : 20 )
	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	

Keterangan : Kompilasi Teori ( Diolah )



Berdasarkan beberapa perspektif teori tersebut diatas, maka dalam penelitian ini yang dijadikan perspektif dalam mendeskripsikan penyebab lemahnya kinerja birokrasi adalah mendiagnosa DNA Birokrasi dari Osborne dan Plastrik. Alasan menggunakan teori ini didasari kepada argument Willian G Scoot ( 1989 : 122 ) yang menekankan pentingnya perubahan birokrasi dikarenakan birokrasi merupakan bagian dari individu - individu yg melakukan tugas dan fungsi- fungsi tertentu.

**Tabel. II.3**

**Diagnosa Birokrasi menurut Osborne dan Plastrik**

No.	Strategi	DNA	Subtansi
1.	Inti	Tujuan	- mereformasi tujuan organisasi dengan mengenali tujuan, peran dan arah atau targetnya
2.	Konsekuensi	Insentif	- mengubah sistem insentif berdasarkan hasil ( manajemen kinerja ) sedangkan konsep weberian insentif dibayar sama
3.	Pelangan	Akuntabilitas	- mengubah tanggungjawab birokrat dari kepada atasan menjadi kepada publik
4.	Pengendalian	Kekuasaan	- mengubah dari komando hirarkhis menjadi misi bersama
5.	Budaya	Budaya Organisasi	- mengubah budaya organisasi dari dilayani kepada melayani.

Penelitian difokuskan kepada faktor Akuntabilitas dan Budaya Organisasi. Faktor Akuntabilitas yaitu menyangkut sejauhmana pengaruh publik( pasar )

dalam mempengaruhi kinerja birokrasi, kemudian bagaimanakah pertanggungjawaban birokrat, apakah kepada atasan atau kepada pasar ( publik ).

Menurut Osborne, apabila organisasi pemerintah bertanggung jawab kepada pelangganya dalam hal ini adalah masyarakat, maka perilakunya akan berubah. Ini merupakan titik dongkrak yang sangat ampuh, strategi pelanggan memaksa birokrasi mempertanggungjawabkan pekerjaannya bukan hanya kepada atasan melainkan juga kepada masyarakat.

Selanjutnya faktor budaya organisasi, yaitu menyangkut bagaimana etos kerja birokrat. Budaya organisasi erat kaitannya dengan alat motivasi pegawai, *Herberg* ( Indriyo,2000:35 ) menjelaskan bahwa kondisi intrinsik dan ekstrinsik dalam hal ini sistem insentif, promosi, dan diklat dapat memotivasi pegawai dalam meningkatkan kualitas kerja atau kinerjanya.

Osborne juga mengidentifikasi bahwa sistem pertanggungjawaban, sistem insentif dan proses kerja akan mempengaruhi budaya organisasi birokrasi, disamping banyak faktor lainnya. Sehingga apabila titik pendongkrak tersebut dirubah maka akan mengubah budaya organisasi. Mengubah budaya organisasi sama halnya dengan mengubah paradigma individu, dan hal tersebut dapat juga dimulai dengan mengubah sistem pertanggungjawaban atau akuntabilitas birokrasi.

Pemilihan dua faktor tersebut karena akan melihat DNA organisasi dari perspektif interen dengan melihat perilaku individu sebagai bagian dari birokrasi



serta melihat dari aspek sistem dan proses yang berlaku di organisasi. Selanjutnya dikarenakan terjadi perubahan struktur organisasi yang disesuaikan dengan semangat otonomi khusus sehingga berakibat kepada perubahan pola dan kebijakan yang diambil oleh birokrat baru. Dan terjadi kolaborasi antara pejabat terpilih dengan pegawai negeri sipil sebagai suatu pembaharuan menurut Osborne.

## **2.6 Kinerja Birokrasi dan Peningkatan PAD**

Organisasi birokrasi muncul sebagai bagian dari instrumen yang dijadikan sebagai medium untuk menjembatani kepentingan negara ( pemerintah ) dengan masyarakat, dengan mengedepankan isu – isu publik yaitu yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat secara komprehensif, seperti keadilan, kesejahteraan, demokrasi, HAM, keamanan dan sebagainya. kata kunci yang mesti dijadikan sebagai pedoman para birokrat adalah bagaimana mereka mampu merespon secara baik terhadap denyut nadi kepentingan dan kebutuhan masyarakat untuk diaktualisasikan secara profesional dalam pelayanan dan tugas – tugas operasional lainnya, ( Siti Hidajatul, 2004 : 21 )

Secara teoritik istilah birokrasi muncul pertama kali oleh *Vincent de Gourmay* yang hidup pada abad ke – 19, istilah birokrasi mulai berkembang di Inggris awal abad ke-19 saat timbulnya upaya penentangan sentralisasi mengatasi masalah kemiskinan dan peningkatan kesehatan masyarakat. Birokrasi sebagai ilmu pengetahuan pertama kali diperkenalkan oleh *Max Weber* dalam karyanya *The Theory of Social and Economic Organization*, Soekanto ( 1983 : 150 )

Sedangkan definisi Birokrasi memiliki term yang sangat bervariasi dikalangan para ahli. Yahya Muhaimin ( 1990 : 21 ) mendefinisikannya sebagai keseluruhan aparat pemerintahan, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah dari statusnya itu, dari definisi tersebut mendeskripsikan betapa luas dan besarnya birokrasi itu, sehingga dengan kondisi tersebut wajar jika permasalahan didalamnya cukup kompleks dan menarik untuk ditelaah.

Kinerja Birokrasi dalam penelitian ini mengacu kepada pengertian yang disebutkan oleh Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67 ) bahwa “ Kinerja” ( prestasi kerja ) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Sehingga kinerja birokrasi diartikan sebagai kualitas birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tanggungjawabnya sebagai pejabat publik.

Pengukuran kinerja diperlukan untuk melihat kualitas, pelayanan dan pengambilan keputusan, berbagai perspektif dalam mengukur kinerja birokrasi diantaranya adalah konsep Swasto. Swasto ( 1996 : 37 ) menjelaskan bahwa kinerja merupakan tindakan – tindakan atau pelaksanaan yang telah disesuaikan oleh seseorang dalam kurun waktu tertentu dan dapat diukur. Standar untuk mengukur kinerja berdasarkan kepada 7 ( tujuh ) komponen, yaitu : 1. Kuantitas Kerja, 2. Kualitas Kerja, 3. Pengetahuan tentang Pekerjaan, 4. Pendapat atau



Pernyataan yang disampaikan, 5. Keputusan yang diambil, 6. Perencanaan Kerja dan 7. Perencanaan Organisasi Kerja ( Organizing ).

Dari berbagai komponen tersebut maka, pengukuran kinerja secara makro dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu :

1. Faktor Kualitas Kerja, seperti : ketepatan waktu atau kedisiplinan, keterampilan, pengetahuan tentang pekerjaan, pendapat atau pernyataan yang disampaikan, keputusan yang diambil dan perencanaan kerja.
2. Faktor Kuantitas Kerja, yang merujuk kepada apakah pekerjaan itu dapat diselesaikan dengan tepat waktu, dengan kata lain faktor ini berkaitan dengan kemampuan dalam menyelesaikan volume pekerjaan yang telah ditetapkan dengan tepat waktu dan mempunyai kualifikasi yang bagus.

Levine ( Zainal, 2005:14-15 ) menerangkan bahwa terdapat tiga konsep yang dapat dijadikan acuan guna mengukur kinerja organisasi publik, yaitu *Responsivitas, Responibilitas dan Akuntabilitas*. Responsivitas mengacu kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik tersebut terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat, artinya bahwa apabila program yang dijalankan pemerintah menyentuh substansi dari masalah yang ada di masyarakat maka kinerja organisasi publiknya dianggap baik.

Sedangkan Responibilitas maksudnya adalah sejauhmana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dijalankan dengan mengacu kepada prinsip – prinsip yang baik, dewasa ini *responsibility* juga dikaitkan dengan good and clean

governance, istilah ini diperkenalkan oleh UNDP mulai tahun 1997. sehingga prinsip – prinsip *good governance* selaras dengan responbility organisasi publik.

Akuntabilitas dilihat berdasarkan sejauhmana pejabat publik dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, dalam hal ini bahwa kinerja organisasi publik didasarkan kepada bagaimana program – program yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi wakil – wakil rakyat yang dipilih secara demokratis, semakin banyak tindak lanjut organisasi publik atas harapan dan aspirasi pejabat politik, maka kinerjanya dinilai baik.

Selanjutnya Mulyadi dan Setiawan ( Zainal, 2005 : 15 ) mengemukakan tiga indikator yang bersifat khusus dalam mengukur kinerja organisasi publik, yaitu : 1. Membangun kepuasan pelanggan ( *Costumer Satisfaction* )  
2. Produktivitas kerja pegawai 3. Menghasilkan *Financial Return* yang memadai.

Sedangkan Bastian ( 2001 : 331-332 ) mengemukakan terlepas dari besar, jenis, sektor atau spesialisasinya, setiap organisasi biasanya cenderung untuk tertarik pada pengukuran kinerja dalam aspek :

1. Aspek Finansial;
2. Aspek kepuasan pelanggan;
3. Operasi Bisnis internal, yaitu informasi yang dipakai untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan instansi pemerintah sudah *in-connect* ( seirama )
4. Kepuasan pegawai;
5. Kepuasan komunitas dan stakeholder
6. Waktu



Lebih lanjut Bastian, menjelaskan manfaat penilaian kinerja organisasi akan mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan yang terus – menerus ( berkelanjutan ). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja organisasi publik atau dalam penelitian ini sangat penting dalam hal keberlanjutan kegiatannya dan sebagai deskripsi terhadap apa yang telah diperbuat untuk dilakukan evaluasi dan pengawasan.

Sebagaimana yang disebutkan Martin ( 2005 : 90 ) bahwa semakin besar jumlah uang di daerah yang tersedia, maka semakin banyak pula kemungkinan pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut. Sehingga terdapat korelasi antara kinerja birokrasi dengan pendapatan daerah. Untuk mengukur kinerja birokrasi, indikator pendapatan daerah dapat dijadikan parameternya.

Selanjutnya Gabriel ( Kaho, 1998 : 88 ) mengemukakan bahwa keuangan, struktur, teknologi, dukungan dan kepemimpinan merupakan faktor atau syarat yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintah di daerah. Kemudian Kaho juga menguatkan bahwa faktor keuangan atau modal sangat mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah. Dalam semangat otonomi daerah diharapkan kepiawaian atau kejelian pemerintah daerah sebagai institusi birokrasi di daerah harus lebih baik untuk mendapatkan keuangan atau modal dalam melaksanakan pembangunan.

Merujuk pada UU No. 32 tahun 2004 pasal 156 Ayat (1) menyebutkan bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah,

maka bagaimana kualitas keuangan di daerah menggambarkan keadaan atau kinerja kepala daerah sebagai pemimpin birokrasi di daerah. Sejalan dengan hal tersebut kepala daerah dapat menggunakan inovasi dan kreatifitasnya untuk mendapatkan sumber keuangan daerah yang sebanyak – banyaknya untuk peningkatan kualitas pembangunan dan pelayanan publik.

Berdasarkan argument para ahli dan semangat UU 32 tahun 2004 tersebut dapat menguatkan hubungan antara kinerja birokrasi dengan pendapatan daerah. Sehingga pendapatan daerah dapat dijadikan sebagai sebuah indikator dalam mengukur kinerja birokrasi di daerah. Khusus bagi Provinsi Aceh dengan otonomi khusus yang didapatkan semestinya kreatifitas dan inovasi pemerintah daerah harus lebih besar dalam menggali dan mengelola pendapatan asli daerah, agar tercipta kemandirian daerah.

Tidak hanya mengantungkan harapan kepada DAU dan DAK, karena potensi sumber daya yang dimiliki cukup besar dan peluang untuk meningkatkan PAD juga masih banyak. Berkenaan dengan hal tersebut Mas'ud Said ( 2005 : 344 ) menyebutkan pentingnya kemampuan daerah ( PAD ) sebagai faktor pendukung keberhasilan otonomi daerah.

## **2.7. Alur Pikir**

Otonomi khusus ( Otsus ) Aceh sebagaimana disebutkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah di Aceh untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan semangat otonomi khusus tersebut diharapkan kinerja birokrasi pemerintahan di Aceh lebih baik dalam melaksanakan pembangunan dan



pelayanan publik, termasuk juga mendorong pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber dana dalam melaksanakan pembangunan.

Faktor akuntabilitas dan budaya organisasi merupakan faktor interen yang dapat mempengaruhi kinerja birokrasi, dalam penelitian ini kedua faktor tersebut akan dijadikan variabel dalam melihat penyebab rendahnya kinerja birokrasi dalam peningkatan PAD pasca pemberlakuan otonomi khusus Aceh. Sehingga bagaimana tingkat akuntabilitas dan budaya organisasi akan berdampak pada kinerja birokrasi.



## BAB. III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### 3.1 Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif analisis, yaitu mendeskripsikan suatu situasi atau objek yang bersifat faktual dengan mengkaji permasalahan – permasalahan yang terjadi pada saat sekarang guna memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan pada rumusan masalah. Faisal ( 1999 : 20 ) menyebutkan, penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif analys ialah penelitian yang dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.

Menurut Ndraha ( 2000 : 228 ) melalui metode kualitatif, peneliti mendengar dan mengamati ( maka jangan dipengaruhi ) tentang dirinya ( mereka ) sendiri sesuai perspektif ( *perspective truth* ) masing – masing. Metode kualitatif dipilih dengan harapan diperoleh data yang sebenarnya dan mampu mengkaji masalah penelitian lebih mendalam dan teliti terhadap objek penelitian sehingga data yang didapatkan data yang akurat.

Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 1998 :3) “ metodologi kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang diamati”. Berdasarkan alasan – alasan sebagaimana pendapat ahli tersebut maka penelitian



ini layak menggunakan metode kualitatif, sehingga didapatkan data yang akurat untuk dianalisa dan dideskripsikan sebagai sebuah fakta sosial.

### 3.2. Informan Penelitian

Penentuan informan dilakukan secara Purposive, dengan pertimbangan agar mudah dalam mendapatkan data yang kongkrit dari sumber yang kompeten dibidangnya, berdasarkan hal tersebut maka yang dijadikan informan adalah : Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah ( DPKAD ) dan Pegawai DPKAD, Pengamat Birokrasi dan Politik dan Lembaga Swadaya masyarakat yang peduli terhadap Kinerja Birokrasi, dijadikan sebagai pembanding, untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel. III.1  
DAFTAR INFORMAN

No.	Nama	Jabatan	Keterangan
1.	Ir. Mawardy Yusuf, M.Si	Kadis DPKAD Kota LSM	Lsm Pemerhati Birokrasi  Anggota Komisi B DPRK Anggota Komisi A DPRK
2.	Drs. T. Maimun, M.Si	Sekretaris DPKAD	
3.	Zulbahri, S.Sos	Kabid. PAD	
4.	Nurainul Buana Dewi, B.Sc	Kasubag Umum dan Kepeg	
5.	Nelvira Swiruna, S.E	Staf DPKAD	
6.	Zulkifli	Staf DPKAD	
7.	Syahrul	Staf DPKAD	
8.	Sumiati	Staf DPKAD	
9.	Asra Rizal	Koordinator KOMA	
10.	Drs. Ismail Adjie, M.Si	Pengamat Birokrasi Politik	
11.	Ir. Amir Gani	Anggota DPRK Kota Lsm	
12.	Roslina	Anggota DPRK Kota Lsm	

### 3.3 Kriteria Informan

Penetapan Informan berdasarkan kepada kompetensi dan latar belakang yang sesuai dengan bidang tugasnya sehari - hari, hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan validitas data dan untuk memudahkan dalam menganalisis data yang

terkumpul. Selanjutnya penetapan informan tersebut dengan pertimbangan bahwa mereka dinilai layak untuk menjelaskan pertanyaan penelitian ini.

#### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Burhan ( 2008 : 107 ) metode pengumpulan data pada Penelitian Kualitatif yang paling independen terhadap semua metode pengumpulan data dan teknik analisis data adalah metode wawancara mendalam, observasi partisipasi, dan bahan dokumenter. Atas dasar alasan tersebut maka untuk memperoleh data yang akurat dan relevan dengan penelitian ini, maka teknik yang diambil dalam mengumpulkan data adalah sbb :

##### **a. Observasi/ Pengamatan**

Peneliti melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian, berkenaan dengan permasalahan pada penelitian ini maka observasi dilakukan di Kantor DPKAD Kota Lhokseumawe sesuai dengan lokasi penelitian mulai bulan Februari sampai Maret 2010. Observasi dilakukan terhadap fakta – fakta dan gejala – gejala yang didapat di lapangan, terutama data mengenai indikator akuntabilitas dan budaya kerja, data yang diperoleh melalui observasi dikumpulkan, dicatat atau direkam melalui media tape recorder dan foto camera.

##### **b. Wawancara**

Wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer dengan sistem purposive. Data primer adalah data yang diambil langsung dari informan atau key informan. Data yang diperoleh melalui wawancara dicatat, direduksi dan dikategorikan untuk selanjutnya diverifikasi untuk dianalisis. Sedangkan metode wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam ( *in-depth interview* ).



c. Dokumentasi/ Kepustakaan

Teknik ini dilakukan untuk memperoleh data – data skunder dengan mempergunakan sejumlah dokumen resmi yang ada kaitannya dengan penelitian seperti : Perundang – undangan, Jurnal, Laporan Bulanan, Koran, Majalah dsb. Berdasarkan kepada tiga teknik pengumpulan data tersebut, maka dapat disusun matriks pengumpulan data sebagai berikut :

Tabel. III.2  
Matriks Pengumpulan Data

No	Jenis Data	Teknik	Variabel Penelitian	Informan	Data
1.	Primer	Wawancara	<b>I. Lelainya Kinerja</b> 1. Faktor Akuntabilitas : - Pertanggungjawaban	1,2,3,4	1. Model pertanggung jawaban 2. Metode Pertanggung jawaban 3. Indikator pertanggungjawaban
			2. Fktr Budaya Organisasi - Etos Kerja Pegawai	1,2,3,4,5	1. Sistem Insentif 2. Metode Promosi 3. Pelaksanaan Diklat
			<b>II. Strategi Peningkatan</b> 1. Akuntabilitas	1,2,3,4	1. Strategi Peningkatan PAD
			2. Budaya Organisasi	1,2,3,4	1. Strategi mengubah budaya organisasi.
2.	Skunder	Dokumentasi	-	-	1. Data APBK 2. Stuktur Organisasi 3. Keadaan Pegawai
		Observasi	-	-	3. Legal Formal PAD 1. Etos kerja

Catatan : 1. Kadis DPKAD, 2. Sekretaris DPKAD 3. Kabid PAD, 4. Lsm/Pengamat Birokrasi Politik, 5. Pegawai DPKAD

3.5. Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan model *deskriptif analys*. Glaser dan Straus ( Faisal, 1999 : 198 ) mengemukakan bahwa analisis deskriptif melalui prosedur – prosedur sebagai berikut :

1. Analisis deskriptif dengan mengembangkan kategori – kategori yang terdiri dari hasil wawancara mendalam dan para narasumber sesuai dengan

indikator yang ada pada masing – masing variabel dan kategori ini diperoleh sesuai dengan pedoman wawancara yang telah disusun.

2. Penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori – teori yang sesuai, dalam hal ini teori Reinventing Governance dari Osborne dan Platrik.

### **3.6. Lokasi Penelitian**

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007, Permendagri No.13 tahun 2006 dan Qanun Kota Lhokseumawe No. 12 tahun 2007, Instansi yang diberikan kewenangan dalam mengelola keuangan daerah adalah Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah ( DPKAD ) Kota Lhokseumawe, kota ini dipilih karena jumlah penduduk yang heterogen dengan laju pertumbuhan penduduk yang tinggi, sebagai kota kedua di Aceh, semenjak masa kerajaan Aceh dan penjajahan belanda serta sebagai barometer konflik dan perdamaian Aceh, dengan ditempatkannya berbagai perwakilan pemerintah pusat dan militer dalam masa konflik Aceh.



## **BAB. IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **IV. 1. Hasil Penelitian**

##### **IV.1.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Kota Lhokseumawe merupakan sebuah kota pesisir yang terletak di bibir pulau sumatera yang berhadapan langsung dengan selat malaka. Kata Lhokseumawe adalah "Lhok" dan "Seumawe". Lhok artinya dalam, teluk, palung laut, dan Seumawe artinya air yang berputar - putar atau pusat mata air pada laut sepanjang lepas pantai Banda Sakti dan Sekitarnya.

Sebelum abad ke XX negeri ini telah diperintah oleh Uleebalang Kutablang. Tahun 1903 setelah perlawanan pejuang aceh terhadap penjajah Belanda melemah, Aceh mulai dikuasai. Lhokseumawe menjadi daerah taklukan dan mulai saat itu status Lhokseumawe menjadi Bestuur Van Lhokseumawe dengan Zelf Bestuurder adalah Teuku Abdul Lhokseumawe tunduk dibawah Aspiran Controeleur dan di Lhokseumawe berkedudukan juga Wedana serta Asisten Residen atau Bupati.

Pada Dasawarsa kedua abad ke XX itu, diantara seluruh daratan Aceh, salah satu pulau kecil luas sekitar 11 Km<sup>2</sup> yang dipisahkan Sungai Krueng Cunda diisi bangunan - bangunan Pemerintah Umum, Militer dan Perhubungan Kereta Api oleh Pemerintah Belanda. Pulau kecil dengan desa - desa Kampung Keude Aceh, Kampung Jawa, Kampung Kutablang, Kampung Mon Geudong, Kampung Teumpok Teungoh, Kampung Hagu, Kampung Uteuen Bayi, dan Kampung Ujong Blang yang keseluruhannya baru berpenduduk 5.500 jiwa secara jamak di

sebut Lhokseumawe. Bangunan demi bangunan mengisi daratan ini sampai terwujud embrio kota yang memiliki pelabuhan, pasar, stasiun kereta api dan kantor - kantor lembaga pemerintahan.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, Pemerintahan Negara Republik Indonesia belum terbentuk sistemik sampai kecamatan ini. Pada mulanya Lhokseumawe digabung dengan Bestuurder Van Cunda. Penduduk didaratan ini makin ramai berdatangan dari daerah sekitarnya seperti Buloh Blang Ara, Matangkuli, Blang Jruen, Lhoksukon, Nisam, cunda serta Pidie.

Pada tahun 1956 dengan Undang - undang DRT Nomor 7 Tahun 1956, terbentuk daerah - daerah otonom kabupaten - kabupaten dalam lingkup daerah Propinsi Sumatera Utara, dimana salah satu kabupaten diantaranya adalah Aceh Utara dengan ibukotanya Lhokseumawe. Kemudian Pada Tahun 1964 dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Aceh Nomor : 34/G.A/1964 tanggal 30 Nopember 1964, ditetapkan bahwa kemukiman Banda Sakti dalam Kecamatan Muara Dua, dijadikan Kecamatan tersendiri dengan nama Kecamatan Banda Sakti.

Berdasarkan Undang - undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok - pokok Pemerintahan di Daerah, berpeluang meningkatkan status Lhokseumawe menjadi Kota Administratif, pada tanggal 14 Agustus 1986 dengan Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 1986 Pembentukan Kota Administratif Lhokseumawe ditandatangani oleh Presiden Soeharto, yang diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Soeparjo Roestam pada tanggal 31 Agustus 1987. Dengan adanya hal



tersebut maka secara De Jure dan de Facto Lhokseumawe telah menjadi Kota Administratif dengan luas wilayah 253,87 Km<sup>2</sup> yang meliputi 101 desa dan 6 kelurahan yang tersebar di lima kecamatan yaitu : Kecamatan Banda Sakti, Kecamatan Muara Dua, Kecamatan Dewantara, Kecamatan Muara Batu dan Kecamatan Blang Mangat.

Sejak Tahun 1988 gagasan peningkatan status Kotif Lhokseumawe menjadi Kotamadya mulai diupayakan sehingga kemudian lahir UU Nomor : 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe tanggal 21 Juni 2001 yang ditanda tangani Presiden RI Abdurrahman Wahid, yang wilayahnya mencakup tiga kecamatan, yaitu : Kecamatan Banda Sakti, Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat. Selanjutnya tahun 2006 kecamatan Muara Dua dimekarkan menjadi 2 ( dua ) kecamatan, yaitu kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Muara Satu.

#### **IV.1.2. Struktur Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe**

DPKAD Kota Lhokseumawe merupakan bagian dari Organisasi dan Perangkat Daerah Kota Lhokseumawe. Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Lhokseumawe yang didasarkan pada Undang - undang No. 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe dan Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 dan Qanun Kota Lhokseumawe No. 12 Tahun 2007; Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 13 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan tata Kerja, berdasarkan legalitas tersebut maka Organisasi dan Perangkat Daerah Kota Lhokseumawe

terdiri dari 2 ( dua ) Sekretariat, 8 ( delapan ) dinas dan 2 ( dua ) badan/ lembaga daerah. Jelasnya sebagai berikut :

**1. Sekretariat, terdiri dari :**

- Sekretariat Kota Lhokseumawe dan
- Sekretariat DPRK

**2. Dinas – Dinas atau SKPD terdiri dari :**

- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
- Dinas Perhubungan, Pariwisata dan Kebudayaan.
- Dinas Pengelola Keuangan dan Asset Daerah.
- Dinas Sosial dan Tenaga Kerja.
- Dinas Perdagangan, Industri dan Koperasi.
- Dinas Pekerjaan Umum.
- Dinas Kelautan, Perikanan dan Pertanian.
- Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.
- Dinas Kesehatan.
- Dinas Syariat Islam

**3. Lembaga Tehnis Daerah**

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- Badan Pemberdayaan Masyarakat

Dinas pengelola keuangan dan asset daerah ( DPKAD ) kota Lhokseumawe, sebagai sebuah Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SPKD ) Kota Lhokseumawe, sesuai dengan Qanun Kota Lhokseumawe No. 4 Tahun 2009 dipimpin oleh seorang kepala dinas, satu orang sekretaris, lima kepala bidang, duabelas kepala seksi dan dua kepala subbagian.



Bentuk struktur organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe adalah lini dan staff. Kepala dinas langsung membawahi sekretaris dan para kepala bidang, selanjutnya sekretaris mempunyai hubungan fungsional dengan kepala bidang, secara hirarkhis kepala bidang langsung membawahi kepala seksi.

Berdasarkan struktur tersebut maka DPKAD Kota Lhokseumawe, memiliki satu jabatan eselon IIb sebagai kepala dinas, satu jabatan eselon IIIa sebagai sekretaris, dan lima jabatan eselon IIIb sebagai kepala bidang, limabelas jabatan eselon IVa sebagai kepala seksi dan ditambah tiga jabatan eselon IVa sebagai kepala sub bagian dibawah sekretaris serta kelompok jabatan fungsional. Untuk lengkapnya daftar struktur organisasi terlampir.

#### **IV.1.3. Tugas Pokok dan Fungsi DPKAD Kota Lhokseumawe**

Sesuai dengan Qanun Kota Lhokseumawe No. 16 tahun 2009 tentang tugas pokok rincian tugas dan fungsi dinas dilingkungan Pemerintahan Kota Lhokseumawe, maka tugas pokok dan fungsi DPKAD Kota Lhokseumawe merupakan sebagai unsur pelaksana otonomi daerah dalam bidang pengelolaan keuangan dan asset daerah.

Menurut pasal 230 ayat (2) Qanun No. 16 tahun 2009 rincian tugas DPKAD Kota Lhokseumawe adalah sebagai berikut :

- a. merumuskan rencana dan program kerja DPKAD;
- b. merumuskan kebijakan teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan asset daerah;

- c. merumuskan kebijakan umum dan kebijakan petunjuk teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan asset daerah;
- d. melaksanakan pedoman petunjuk teknis dalam bidang pengelolaan dan asset daerah;
- e. melaksanakan tugas yang berhubungan dengan pembangunan dalam bidang pengelolaan keuangan dan asset daerah serta mendokumentasikan dan menyebarluaskan hasil – hasilnya;
- f. mengkoordinasikan kegiatan penyusunan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis penataan pada DPKAD sesuai dengan ketentuan dan kebutuhan untuk mendukung kelancaran tugas;
- g. mengawasi penyusunan kebijakan umum daerah dibidang pengelolaan keuangan dan asset daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku agar pelaksanaan tugas dapat berjalan dengan lancar;
- h. menetapkan kebijakan teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan asset daerah dan pemasukan pajak dan restribusi daerah dalam meningkatkan PAD/PBB yang sesuai dengan kebijakan umum yang ditetapkan oleh kepala daerah;
- i. melakukan koordinasi kegiatan dengan instansi terkait baik dipusat maupun didaerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam rangka sinkronisasi pelaksanaan tugas;
- j. menkoordinir usulan anggaran berdasarkan kebutuhan unit kerja untuk mendukung pelaksanaan kegiatan;



- k. menetapkan kebijakan teknis dibidang pengelolaan keuangan daerah dan pemasukan pajak dan restribusi daerah dalam meningkatkan PAD/PBB yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan kebijakan umum yang ditetapkan oleh Walikota;
- l. mengkoordinasikan Sekretariat, Bidang Pendapatan, Bidang Anggaran. Bidang Pengelolaan Asset Daerah serta Bidang Auntansi dan Verifikasi.
- m. melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi dan organisasi lain yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah dan pendapatan daerah.
- n. Melaksanakan tugas – tugas kedinasan lainnya yang diberika oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan fungsi DPKAD Kota Lhokseumawe sesuai dengan pasal 231

Qanun No. 16 tahun 2009 adalah sebagai berikut :

- a. perumusan kebijakan teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
- b. pelaksanaan pembinaan teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
- c. pelaksanaan pedoman petunjuk teknis dalam bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
- d. pengkajian dan perumusan konsep kebijakan dalam bidang pengelolaan dan aset daerah;
- e. pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan pembangunan dalam bidang pengelola keuangan dan aset daerah serta mendokumentasikan dan menyebarluaskan hasil – hasilnya;

- f. perumusan, pengkoordinasian dan pelaksanaan kebijaksanaan di bidang pengelola keuangan dan aset daerah sesuai dengan ketentuan perundang – undangan;
- g. perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan dan pembinaan serta pengendalian keuangan daerah;
- h. pengelolaan administrasi umum yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan/ peralatan, organisasi dan ketatalaksanaan dinas;
- i. pembinaan unit pelaksana teknis;
- j. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBK;
- k. penyusunan rancangan APBK dan rancangan perubahan APBK;
- l. pelaksanaan pemungutan pendapatan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah;
- m. pelaksanaan fungsi bendahara umum daerah;
- n. penyusunan laporan keuangan yang merupakan pertanggung jawaban penyusunan APBK;
- o. Pelaksanaan tugas – tugas lain yang diberikan Walikota yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Berdasarkan rincian tugas dan fungsi tersebut diatas, maka secara umum tugas pokok dan fungsi DPKAD Kota Lhokseumawe adalah sebagai sebuah organisasi atau satuan kerja perangkat daerah yang berada dibawah Walikota dan mempunyai tugas sebagai satker yang mengelola keuangan dan aset daerah, termasuk merencanakan dan melaksanakan pungutan pajak dan retribusi daerah



sebagai pendapatan asli daerah. DPKAD juga bertanggungjawab terhadap target dan realisasi pendapatan daerah dari sumber – sumber lainnya, serta berfungsi sebagai bendaharawan umum daerah terhadap keuangan daerah.

#### IV.1.4. Keadaan Pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe

Satuan kerja perangkat daerah DPKAD Kota Lhokseumawe, dijalankan oleh Pegawai Negeri Sipil Daerah Kota Lhokseumawe. Keadaan pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe sampai dengan Februari 2010 terdiri dari 1 orang eselon II, 5 orang eselon III, 13 Orang Eselon IV dan 56 orang staff. Dari 75 orang pegawai negeri sipil 60% diantaranya adalah golongan II termasuk 1 orang golongan Ic.

Selanjutnya dari 19 orang yang menduduki jabatan struktural, 3 ( tiga ) diantaranya berpendidikan Magister ( S.2 ) 10 ( sepuluh ) Alumni Sarjana Strata 1 ( S.1 ) dan 2 ( dua ) orang berijazah Diploma dan 4 ( empat ) orang berijazah SMU. Kondisi demikian menggambarkan bahwa secara Akademik Organisasi DPKAD sudah baik tetapi penempatan pejabat struktural tersebut belum didasarkan kepada Kompetensi yang dimiliki.

Keadaan pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel. IV.1  
**Keadaan Pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe  
Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No.	Pria/Wanita	SLTP	SLTA	D.III	S.1	S.2	Jumlah	Ket
1.	Pria	-	11	5	11	3	30	-
2.	Wanita	1	12	9	23	-	45	-
Total		1	23	14	33	3	75	

Sumber : DPKAD Kota Lhokseumawe, Februari 2010

Tabel. IV.2  
Keadaan Pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe  
Berdasarkan Golongan dan Jabatan

No.	Golongan/Ruang	Eselon			Staf	Jumlah	Ket
		II	III	IV			
1.	Golongan IV/a	1	2	-	-	-	
2.	<b>Jumlah Gol.IV</b>	-	-	-	-	<b>3</b>	
3.	Golongan III/d	-	3	7	-	-	
4.	Golongan III/c	-	-	5	-	-	
5.	Golongan III/b	-	-	1	4	-	
6.	Golongan III/a	-	-	-	24	-	
7.	<b>Jumlah Gol. III</b>	-	-	-	-	<b>44</b>	
8.	Golongan II/d	-	-	-	2	-	
9.	Golongan II/c	-	-	-	12	-	
10.	Golongan II/b	-	-	-	2	-	
11.	Golongan II/a	-	-	-	11	-	
12.	<b>Jumlah Gol.II</b>	-	-	-	-	<b>27</b>	
13.	Golongan I/c	-	-	-	1	-	
14.	<b>Jumlah Gol.I</b>	-	-	-	-	<b>1</b>	
Total		1	5	13	56	75	

Sumber : DPKAD Kota Lhokseumawe, Februari 2010

Komposisi Pegawai yang demikian menurut Sekretaris DPKAD, Drs. T. Maimun, M.Si sudah sangat memadai, berdasarkan tingkat pendidikan hampir sebahagian besar berpendidikan Sarjana, keadaan tersebut sangat menguntungkan organisasi. Karena berhasil tidaknya suatu organisasi sangat tergantung kepada kualitas sumber daya manusianya.

Dengan meningkatnya peran daerah dalam mengisi otonomi khusus, salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah tersedianya sumber daya manusia yang memadai khususnya aparatur Pemerintah daerah dan masyarakat. Lebih eksplisit lagi juga mengisyaratkan tersedianya pegawai dengan kuantitas dan kualitas yang memadai untuk menjalankan fungsi daerah secara efektif dan efesien. Pada akhirnya dengan otonomi daerah, aspek sumber daya manusia atau yang dalam



hal ini adalah aparat daerah menjadi suatu hal yang menarik, dan sangat esensial karena merupakan subyek dari kegiatan yang ada dan pengelola faktor kemampuan lainnya.

Sumber daya manusia yang baik meliputi mentalitas atau moral, kemampuan dan kecakapan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sehingga dari sini dapat ditarik benang merah bahwa seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda lagi

#### **IV.1.5. Faktor Yang mempengaruhi kinerja Birokrasi Dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah ( PAD )**

Semakin hari tugas dan fungsi birokrasi semakin meningkat dan di satu sisi kekuasaan birokrasi semakin meningkat pula, namun adakalanya berkurang seiring dengan perkembangan demokrasi dan perubahan sistem. Otonomi daerah telah memberikan berbagai pengaruh kepada kinerja birokrasi, sehingga jika kita mempertanyakan kegagalan birokrasi dalam menyelesaikan tugasnya, maka untuk mencari penyebabnya dapat dilihat dari berbagai sudut pandang.

Dalam konteks otonomi daerah bisa saja kegagalan birokrasi dilihat dari perspektif individu atau kepemimpinan birokrasi, faktor eksteren atau diluar organisasi, faktor politik dan lain sebagainya, selanjutnya kegagalan birokrasi dapat juga dilihat dari perspektif inti dari organisasi itu sendiri, atau dengan pendekatan evaluasi diri sebagaimana yang dikemukakan *Osborne dan Plastrik*.

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh telah berimbas kepada bertambahnya perubahan struktur dan perubahan manajemen birokrasi pemerintahan. dengan perubahan struktur organisasi berdampak pula kepada

perubahan beban kerja atau kinerja birokrasi pemerintahan. Kinerja birokrasi pada DPKAD Kota Lhokseumawe dapat dilihat berdasarkan indikator penerimaan pendapatan asli daerah sebagai tugas utama dari SKPD ini. Sehingga kegagalan dalam mengelola PAD dapat dianggap sebagai kegagalan birokrasi.

Banyak faktor yang menyebabkan kinerja birokrasi menjadi lemah, ada faktor yang datang dari dalam organisasi ( faktor internal ) maupun faktor yang datang dari luar organisasi ( faktor eksternal ). Dalam melihat faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi dalam meningkatkan PAD pada DPKAD Kota Lhokseumawe, peneliti menggunakan perspektif dari dalam organisasi atau faktor internal yaitu akuntabilitas dan budaya kerja. Hal ini sejalan dengan pandangan *Osborne* yang mengemukakan bahwa organisasi diumpamakan sebagai organisme yang terdiri dari sel – sel, sehingga untuk melihat kinerja birokrasi maka kita akan meneliti sel dari organisasi tersebut, yang dalam penelitian ini sebagai selnya adalah akuntabilitas dan budaya kerja.

Sedangkan sebagai gambaran mengenai capaian kinerja berdasarkan data penerimaan PAD pertahun dapat dilihat dari tabel berikut :

Tabel. IV.3  
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe

Tahun	Target PAD	Realisasi PAD	Persentase	Ket
2003	7.297.285.000	9.686.370.621	132 %	Otoda
2004	7.436.528.000	9.414.451.987	126 %	Otoda
2005	9.886.418.750	9.131.070.860	92 %	Otoda
2006	<b>15.542.692.042</b>	<b>19.012.089.077</b>	<b>122 %</b>	<b>Otsus</b>
2007	<b>20.355.898.777</b>	<b>21.093.748.566</b>	<b>103 %</b>	<b>Otsus</b>
2008	<b>25.404.571.421</b>	<b>20.604.686.381</b>	<b>81 %</b>	<b>Otsus</b>
2009	<b>25.658.318.385</b>	<b>21.543.802.445</b>	<b>83 %</b>	<b>Otsus</b>

Sumber : DPKAD Kota Lhokseumawe, Februari 2010 ( Data diolah )



Berdasarkan tabel VI.3 tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat fluktuasi dalam pencapaian pendapatan asli daerah ( PAD ) pertahunnya, pada masa pemberlakuan otonomi khusus sampai dengan tahun 2009 realisasi penerimaan PAD terus mengalami penurunan. Maka berdasarkan data tersebut dapat dikatakan terjadinya penurunan kinerja SKPD DPKAD Kota Lhokseumawe dalam mengelola pendapatan asli daerah.

Selanjutnya target dan realisasi penerimaan PAD periode otonomi khusus mulai tahun 2006 sampai tahun 2009 sebagai berikut :

**Tabel. IV.4**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun 2006**

No	Sektor Penerimaan	Target	Realisasi	Persentase	Ket
1	Pendapatan Pajak Daerah	10.784.360.626	11.645.356.057	107,98	
2	Pendapatan Restribusi Daerah	761.725.000	1.072.203.965	140,76	
3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	50.000.000	118.870.548	237,74	
4	Lain – Lain Pendapatan Yg sah	3.946.606.416	6.175.658.507	156,48	
5	Total Target PAD	15.542.692.042	19.012.089.077	<b>122,32</b>	

**Tabel. IV.5**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun 2007**

No	Sektor Penerimaan	Target	Realisasi	Persentase	Ket
1	Pendapatan Pajak Daerah	13.319.663.371	21.093.748.566	158,37	
2	Pendapatan Restribusi Daerah	1.596.872.590	1.405.616.365	88,02	
3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	386.024.410	267.154.063	69,21	
4	Lain – Lain Pendapatan Yg sah	5.053.338.406	5.271.519.230	104,32	
5	Total Target PAD	20.355.898.777	21.093.748.566	<b>103,62</b>	

**Tabel. IV.6**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun 2008**

No	Sektor Penerimaan	Target	Realisasi	Persentase	Ket
1	Pendapatan Pajak Daerah	14.878.245.940	13.173.347.226	88,54	
2	Pendapatan Restribusi Daerah	2.228.996.050	2.178.729.500	97,74	
3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	2.240.000.000	373.496.344	16,67	
4	Lain – Lain Pendapatan Yg sah	6.057.329.431	4.879.113.311	80,55	
5	Total Target PAD	25.404.571.421	20.604.686.381	<b>81,11</b>	

**Tabel. IV.7**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun 2009**

No	Sektor Penerimaan	Target	Realisasi	Persentase	Ket
1	Pajak Hotel	342.880.000	275.400.000	80,32	
2	Pajak Restoran	1.200.000.000	1.179.883.588	98,32	
3	Pajak Hiburan	9.287.385	720.000	7,75	
4	Pajak Reklame	350.000.000	225.841.023	64,53	
5	Pajak Penerangan jalan	11.744.750.000	10.916.818.303	92,95	
6	Pajak Galian – C	350.000.000	268.620.016	76,75	
7	Pajak Parkir	30.000.000	5.000.000	16,67	
8	Pajak Potong Hewan	13.726.000	9.870.000	71,91	
9	<b>Total Pajak Daerah</b>	<b>14.040.643.385</b>	<b>12.882.152.930</b>	<b>91,75</b>	
10	Restribusi Jasa Umum	1.251.925.000	1.018.271.700	81,34	
11	Hasil Resribusi Daerah	2.489.675.000	2.132.928.292	85,67	
12	Restribusi Jasa Usaha	552.000.000	369.649.500	66,97	
13	Restribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	352.000.000	274.318.000	77,93	
14	Restribusi Terminal	200.000.000	95.331.500	47,67	
15	Restribusi Perizinan Tertentu	685.750.000	745.007.092	108,64	
16	Restribusi Usaha Perikanan	10.000.000	850.000	8,50	
17	Restribusi Daerah	320.000.000	313.627.000	98,01	
18	<b>Total Restribusi Daerah</b>	<b>5.861.350.000</b>	<b>4.949.983.084</b>	<b>84,45</b>	
19	Lain - Lain Pendapatan Yg sah	5.756.325.000	3.536.376.916	61,43	
20	<b>Total Pendapatan lain – lain</b>	<b>5.756.325.000</b>	<b>3.536.376.916</b>	<b>61,43</b>	
21	<b>Total Target PAD</b>	<b>25.658.318.385</b>	<b>21.543.802.445</b>	<b>83,96</b>	

Berdasarkan tabel IV.7 diatas terlihat bahwa sumber penerimaan terbesar bertumpu pada pajak penerangan jalan yang mencapai 80 persen dari pajak daerah, sedangkan dari sektor hiburan masih menunjukkan angka yang sangat mencolok yaitu kurang dari 1 persen dari total pajak daerah. Kondisi demikian menggambarkan bahwa kreatifitas dan inovasi birokrasi masih stagnan, padahal dengan otonomi khusus banyak peluang yang bisa dilakukan untuk meningkatkan dan menambah sektor penerimaan daerah.

Selanjutnya berdasarkan data target dan realisasi penerimaan pajak daerah tahun 2006 sampai 2008 sebagaimana data pada tabel tersebut diatas, terlihat bahwa target PAD setiap tahun ditambah rata – rata sebesar 10 persen, ini



mengindikasikan bahwa birokrasi tidak punya data potensi daerah yang jelas atau ketidakmampuan birokrasi dalam menggali sektor penerimaan baru.

Berdasarkan Qanun No. 16 tahun 2009 masyarakat memberikan kewenangan kepada DPKAD selaku pembina teknis dan pembuat kebijakan dibidang pengelolaan keuangan di daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai pengelola keuangan daerah, selayaknya akuntabilitas birokrasi harus mempertanggungjawaban kewenangan yang telah diberikan tersebut kepada masyarakat melalui kreativitas dan inovasi yang datangnnya dari birokrasi. Adapaun dasar hukum dan sumber – sumber penerimaan daerah adalah sebagaimana tabel berikut :

Tabel IV.8  
Dasar Hukum, Jenis Pajak dan Restribusi Daerah

No.	Perwako/Qanun	Tentang	Tarif/ Menurut	Ket
1.	No.1 Tahun 2007	Pajak Restoran	10%/ Jasa	
2.	No.2 Tahun 2007	Pajak Hotel	10%/Jasa	
3.	No.3 Tahun 2007	Pajak Reklame	25%/ Paket	
4.	No.4 Tahun 2007	Pajak Penerangan Jalan	9% - 30%/bulan	
5.	No.13 Tahun 2009	Galian – C	20% / harga pasar	
6.	Perwako 025/2005	Pajak Potong Hewan	Per Ekor	
7.	Perwako 011/2007	Izin Usaha Kesehatan	Izin/Limit	
8.	No.8 Tahun 2007	Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	Golongan/bulan	
9.	No.6 Tahun 2007	Restribusi Parkir	Jenis/ Jasa	
10.	Perwako 024/2004	Restribusi LLAJ	Jenis/ Unit	
11.	Perwako 024/2005	Restribusi Kesehatan Hewan	Jenis/ Unit	
12.	Perwako 026/2005	Restribusi Uang Leges	Jenis/ Unit	
13.	No.7 Tahun 2007	Restribusi Terminal	Jenis/ Unit	
14.	No.5 Tahun 2007	Restribusi IMB	Izin	
15.	No.10 Tahun 2007	Restribusi Izin Gangguan	Luas/Izin	
16.	Perwako 006/2007	Restribusi Izin Usaha Kelautan & perikanan	Jenis/ Luas	
17.	No.2 Tahun 2003	Restribusi Surat izin Tempat usaha	Izin	
18.	No.9 Tahun 2007	Restribusi Surat Izin Usaha Perdagangan	Izin	
19.	No.9 Tahun 2003	Restribusi Peny. Wajib Daftar Perusahaan	Izin/ Limit	
20.	No.8 Tahun 2003	Restribusi Izin Usaha & tanda daftarIndustri	Izin/ Limit	
21.	Perwako 019/2008	Restribusi Izin Usaha Pertambangan Gol. C	Luas/ Izin	
22.	Perwako 019/2005	Restribusi Perizinan Tertentu bidang LLAJ	Jenis/ Limit	

Sumber : DPKAD Kota Lhokseumawe

Sesuai dengan tabel tersebut diatas, disamping pajak dan redistribusi daerah, sumber pendapatan asli daerah lainnya adalah bersumber dari hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah. Hal ini diatur dalam pasal 6 UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dan Pasal 180 Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Target pencapaian PAD setiap tahunnya ditetapkan oleh eksekutif dan legislatif yang tertuang dalam rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Kota Lhokseumawe. Berdasarkan data target dan realisasi PAD periode tahun 2006 sampai 2009 tersebut diatas, maka penelitian ini berusaha untuk mencari penyebab terjadinya penurunan realisasi penerimaan PAD dari faktor internal yaitu akuntabilitas dan budaya organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe.

#### **IV.1.5.1 Akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe**

Akuntabilitas menurut *Levine* ( Zainal, 2005:15 ) adalah sejauhmana pejabat publik dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, dalam hal ini bahwa kinerja organisasi publik didasarkan kepada bagaimana program – program yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi wakil – wakil rakyat yang dipilih secara demokratis, semakin banyak tindak lanjut organisasi publik atas harapan dan aspirasi pejabat politik, maka kinerjanya dinilai baik demikian juga sebaliknya.



Berbeda dengan *Livene*, *Osborne* menafsirkan Akuntabilitas sebagai pertanggung jawaban organisasi, kepada siapa dia bertanggung jawab dan siapa seharusnya yang bertanggung jawab, *Osborne* ( 2004 : 46 ). Perbedaan keduanya terletak pada sudut pandang dan penekanannya, *Livene* menakankan hubungan organisasi dengan pejabat publik yang dipilih dalam hal ini legislatif dan pimpinan kepala daerah, sedangkan *Osborne* melihat lebih luas lagi yaitu hubungan birokrasi dengan publik. Dalam penelitian ini perspektif yang dipakai adalah pandangan *Osborne*.

Menurut penulis faktor penyebab rendahnya kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan PAD disebabkan oleh ukuran Akuntabilitas yang dipakai adalah menurut pandangan *Livene*. Sehingga birokrasi dalam hal ini DPKAD bekerja monoton sesuai dengan patron yang telah ditetapkan eksekutif dan legislatif. Sedangkan *Osborne* memandang akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atau pertanggungjawaban ganda.

Dalam penelitian ini untuk mengukur akuntabilitas birokrasi yang dijadikan bahan analisis atau indikatornya adalah pola pertanggungjawaban yaitu siapa yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan peningkatan PAD, bagaimana metode pertanggung jawabannya dan indikator apa yang digunakan dalam pertanggung jawaban tersebut. Berdasarkan tiga variabel tersebut dapat mendeskripsikan akuntabilitas birokrasi pada DPKAD kota Lhokseumawe.

#### **a. Pola Pertanggungjawaban Pengelolaan dan Peningkatan PAD**

Pola pertanggung jawaban dapat menggambarkan siapa yang paling bertanggungjawab dalam peningkatan PAD, Menurut Kepala Dinas DPKAD Kota

Lhokseumawe Ir. Mawardi Yusuf, M.Si, yang paling bertanggung jawab dalam pengelolaan dan peningkatan PAD adalah Kepala Dinas DPKAD, hal ini sebagaimana hasil wawancara berikut :

“ .... masalah PAD yang bertanggungjawab adalah Kepala dinas DPKAD secara teknis mempertanggung jawabkannya kepada Walikota melalui tim koordinator anggaran yaitu bapak sekdam, hal ini sesuai dengan permendagri No. 11 tahun 2006, jadi organisasi DPKAD secara hirarkis mempertanggung jawabkannya setiap tahun seperti itu”  
( wawancara tanggal 19 Februari 2010 )

Lebih lanjut mengenai pertanggung jawaban tersebut kembali diterangkan oleh Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si sebagai berikut :

“ .... dalam peningkatan PAD dinas bertanggung jawab kepada Walikota sesuai dengan tupoksi yang diberikan kepada kami, sedangkan pada dinas sendiri yang paling bertanggungjawab adalah kepala bidang PAD, kabid PAD melaporkan kepada kepala dinas melalui sekretaris sesuai dengan struktur organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Kedua petinggi DPKAD Kota Lhokseumawe tersebut menjelaskan bahwa yang paling bertanggung jawab dalam pengelolaan dan peningkatan PAD adalah kepala dinas yang mempertanggung jawabkannya secara teknis kepada Walikota melalui koordinator anggaran yaitu Sekda Kota, hal tersebut kembali dipertegas oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulfahri, S.Sos sebagai berikut :

“ ..... pertanggungjawaban mengenai PAD kepada Bapak Walikota melalui kepala dinas, saya melaporkannya kepada kepala dinas untuk diteruskan ke Walikota selaku pejabat publik yang tertinggi dan yang menetapkan target PAD tersebut, pertanggung jawaban tersebut berupa laporan yang disiapkan oleh kepala seksi dan bantuan para staf di bidang PAD”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Pernyataan Kabid PAD tersebut memperjelas bahwa pertanggung jawaban mengenai pengelolaan dan peningkatan PAD dilakukan secara hirarkhis menurut



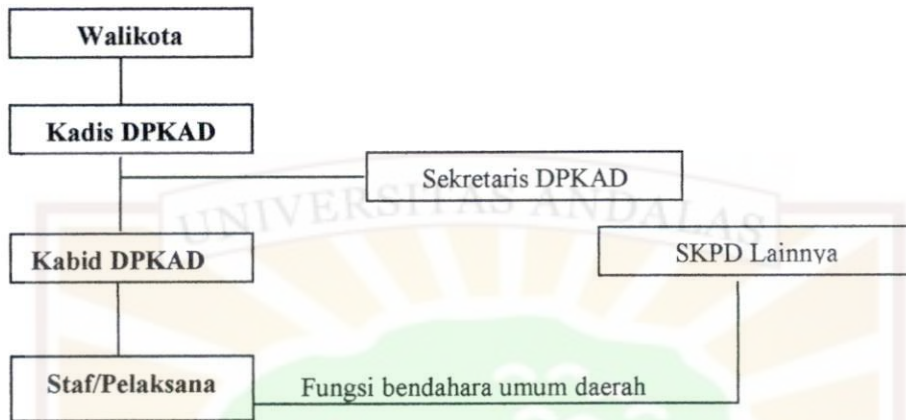
tupoksi yang diberikan pada masing – masing bidang. Sehingga fungsi Kabid terlihat sebagai pejabat teknis yang diberikan wewenang untuk mengelola PAD sedangkan pimpinan yaitu Kepala Dinas dan Sekretaris sebagai pihak yang bertanggung jawab.

Berdasarkan wawancara tersebut bentuk pertanggung jawaban mengenai pengelolaan dan peningkatan PAD pada DPKAD Kota Lhokseumawe dilaksanakan secara berjenjang dimulai dari kepala bidang selanjutnya kepada kepala dinas melalui sekretaris dan kepada Walikota melalui Sekdakota. Bentuk pertanggung jawaban tersebut mencerminkan pola *technical instrument* yang dipraktekkan oleh birokrasi, pola tersebut menurut Weber dimana birokrasi diposisikan sebagai pelaksana teknis dari kegiatan administratif.

Selanjutnya berdasarkan pengamatan penulis ditemukan bahwa pelaksana atau staf bidang PAD bekerja menurut patron atau acuan yang telah ditetapkan oleh kepala bidang, segala sesuatu yang menyangkut dengan pekerjaan selalu dikonsultasikan terlebih dahulu dengan atasan, sistem *officialdom* yang dipraktekkan tersebut menggambarkan pola kerja birokrasi masih memakai konsep birokrasi weber.

Berdasarkan wawancara dan pengamatan penulis, maka pola pertanggung jawaban birokrasi terhadap peningkatan dan pengelolaan PAD pada DPKAD Kota Lhokseumawe sesuai dengan Permendagri No. 13 tahun 2006 dan Qanun Kota Lhokseumawe No. 4 Tahun 2009 dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut :

Skema. IV.1  
**Pola Pertanggungjawaban Pengelolaan dan Peningkatan PAD**



#### **b. Metode pertanggungjawaban**

Indikator selanjutnya untuk mengukur akuntabilitas birokrasi adalah metode atau cara apa yang biasa dilakukan birokrasi dalam melaporkan pekerjaannya kepada atasan atau pihak – pihak lainnya. Kepala Dinas DPKAD menerangkan bahwa metode yang dipakai dalam pertanggungjawaban PAD adalah berdasarkan laporan dari target dan realisasi, hal ini sebagaimana hasil wawancara berikut :

“ .... pertanggungjawaban PAD didasarkan kepada indikator angka – angka, yaitu seberapa besar capaian atau relisasi dari target – target yang ditetapkan oleh pejabat publik setiap tahunnya, biasanya target selalu meningkat berdasarkan potensi yang dimiliki kota Lhokseumawe, sedangkan potensi tersebut ditetapkan secara bersama oleh eksekutif dan legislatif”  
 ( wawancara tanggal 19 Februari 2010 )

Selanjutnya Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si menjelaskan indikator pertanggungjawaban sebagai berikut :

“ .... dalam pertanggung jawaban peningkatan dan pengelolaan PAD dinas melakukannya berdasarkan apa yang telah dibebankan atau ditargetkan oleh Walikota, dinas berusaha untuk mencapai target tersebut dan setiap



bulannya melaporkannya kepada Walikota, pada akhir tahun dibuat laporan kumulatif atas capaian kinerja tahunan, pegawai secara rutin terfokus kepada usaha untuk mencapai target tersebut ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Penjelasan kedua pejabat DPKAD tersebut mencerminkan metode yang digunakan dalam pertanggungjawaban PAD adalah berdasarkan laporan target dan realisasi, akibat dari metode tersebut akan menciptakan belenggu atau kerangkeng bagi pegawai. Pegawai tidak akan bisa leluasa bekerja disebabkan sistem pelaporan yang demikian.

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Syahrul dan Sumiati, staf DPKAD menjelaskan bahwa pegawai selalu melaksanakan aktivitas rutinnya setiap hari kerja, sehingga tidak terpikirkan hal – hal lain diluar tugas – tugas yang dibebankan oleh atasan. Tugas – tugas atau pekerjaan rutin tersebut telah disusun berdasarkan kewenangan masing – masing, hal tersebut diungkapkan keduanya dalam wawancara sebagai berikut :

“ ....staf dan kepala seksi selalu disibukkan dengan upaya mengejar target yang telah ditetapkan, sehingga walaupun ada ide – ide kreatif harus ditunda dulu, bahkan tidak mungkin direalisasikan, karena akan mentok dengan fokus pekerjaan atau ditampik oleh atasan ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Berdasarkan penjelasan pada wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa metode yang digunakan dalam laporan pertanggung jawaban adalah berdasarkan target dan realisasi yang disajikan setiap bulan dan tahunan. Laporan target dan realisasi PAD dapat dilihat juga pada publikasi BPS dalam Lhokseumawe dalam angka yang dikeluarkan BPS setiap tahunnya. Dikarenakan

mengejar pertanggung jawaban sebagai indikator keberhasilan kinerja, ide – ide pegawai tidak teraplikasikan dalam organisasi.

Selanjutnya mengenai metode yang dijadikan laporan oleh birokrasi, kembali di uraikan oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos sebagai berikut :

“ .... mengenai laporan disajikan dalam satu format yang berisi capaian dari pengutipan PAD setiap bulannya yang dilaporkan ke atasan, laporan tersebut kemudian dikompilasikan oleh bidang Akuntansi, karena PAD selain bersumber dari pajak dan restribusi yang menjadi wewenang kami juga ada sumber lainnya yaitu deviden, bunga dan jasa giro yang langsung disetorkan kepada bidang akuntansi oleh seksi pendapatan lain - lain ”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD tersebut, jelas menguatkan deskripsi yang disampaikan oleh Kadis dan Sekretaris DPKAD bahwa metode yang digunakan dalam setiap laporan kepada atasan langsung adalah berdasarkan target dan realisasi pendapatan daerah.

### **c. Indikator Pertanggung jawaban**

Tahapan selanjutnya dalam menganalisa akuntabilitas birokrasi adalah dengan melihat bagaimana atau indikator apa yang dijadikan dasar sebagai pertanggung jawaban tugas – tugas dan dasar penilaian bagi atasannya. Indikator dipergunakan sebagai bahan evaluasi kinerja, apakah telah sesuai dengan yang diharapkan atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos menerangkannya sebagai berikut :

“ .... indikator yang dijadikan rujukan untuk mengetahui apakah pekerjaan telah dilaksanakan atau untuk pertanggung jawaban adalah apabila target



telah dipenuhi, jadi ukurannya sudah jelas berapa target per tahun itulah yang dijadikan acuan... ”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Selanjutnya dijelaskan oleh Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si menjelaskan indikator pertanggungjawaban sebagai berikut :

“ .... sebagaimana yang telah saya sebutkan sebelumnya bahwa indikator pelaporannya didasarkan kepada capaian dari angka target PAD menurut jenisnya yaitu pajak, restribusi dan pendapatan lain yang sah, kalau itu sudah tercapai maka kinerja kami dianggap baik demikian sebaliknya... ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa Indikator yang digunakan dalam akuntabilitas birokrasi DPKAD Kota Lhokseumawe adaiah berdasarkan kepada capaian target atau realisasi dari target PAD yang telah ditetapkan. Apabila target sudah terpenuhi maka kinerja institusi birokrasi tersebut sudah dianggap baik, berdasarkan hal tersebut pula dapat dikatakan akuntabilitas birokrasi sudah dapat dilaksanakan dengan baik pula.

Berkenaan dengan hal tersebut Ir. Amir Gani, anggota komisi B ( Bidang Perekonomian dan Keuangan ) DPRK Kota Lhokseumawe, menyampaikan tanggapannya sebagai berikut :

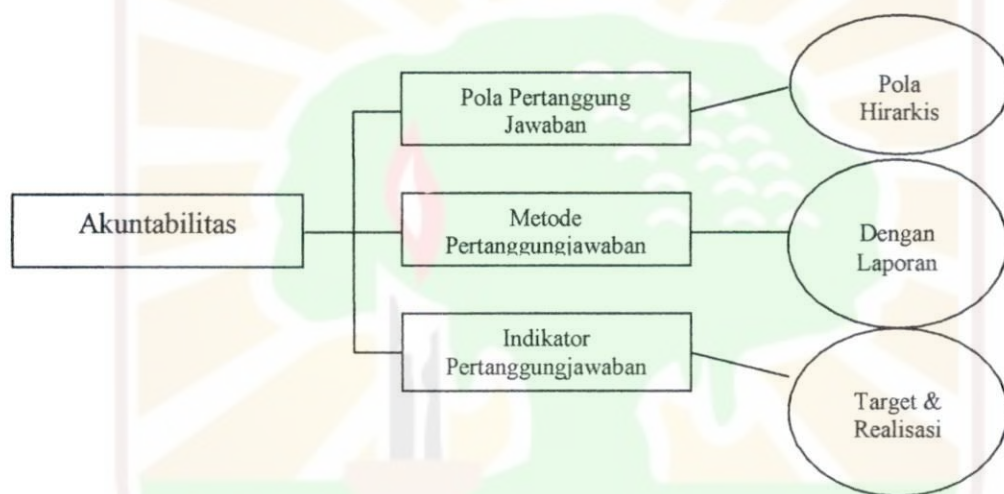
“ .... patokan yang dijadikan ukuran dalam menilai pertanggungjawaban SKPD adalah evaluasi laporan kinerja, dan untuk DPKAD laporan kinerjanya juga didasarkan kepada capaian dari target PAD yang dibebankan dan laporan pengelolaan keuangan daerah yang merupakan fungsinya juga.”  
( wawancara tanggal 5 April 2010 )

Akuntabilitas birokrasi sebagaimana yang diuraikan oleh informan tersebut diatas didasarkan kepada sistem pertanggungjawaban kepada atasan secara berjenjang dan menurut bidang tugasnya, sehingga ukuran untuk menilai akuntabilitas birokrasi menurut pandangan birokrat adalah sejauhmana laporan

telah disajikan dengan baik kepada atasannya sesuai dengan bidang tugas yang dibebankan kepadanya, maka akuntabilitasnya telah dianggap baik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dan pengamatan yang penulis lakukan, maka akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe dalam peningkatan PAD dapat digambarkan sebagai berikut :

Skema IV.2 Akuntabilitas DPKAD Dalam Peningkatan PAD



Entitas dalam akuntabilitas birokrasi pada DPKAD Kota Lhokseumawe sebagaimana hasil wawancara tersebut, memperlihatkan pola hirarkis dan metode pertanggungjawaban yang digunakan masih bersifat klasik yaitu hanya dengan mengandalkan satu pilihan saja atau hanya berdasarkan laporan pencapaian dari target yang telah ditetapkan sebagai indikatornya.

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat ( LSM pemerhati birokrasi dan korupsi ) Asra Rizal selaku Koordinator Komite Masyarakat Anti Korupsi ( Koma ) Kota Lhokseumawe menyampaikan tanggapannya sebagai berikut :



“ .... pertanggung jawaban yang selama ini dilaksanakan oleh DPKAD Kota Lhokseumawe adalah dilaksanakan secara berjenjang, dan yang paling bertanggung jawab terhadap peningkatan PAD adalah kepala dinas sebagai pimpinan institusi teknis, menurut hemat kami metode yang digunakan dalam pertanggung jawaban tersebut masih berdasarkan laporan dari indikator target dan realisasi setiap tahunnya, masalahnya target tersebut apakah sudah sesuai dengan potensi yang dimiliki atau tidak, itu yang tidak pernah diketahui publik, sedangkan transparansi mengenai pungutan juga tidak diketahui, karena data yang kita dapatkan dari BPS hanya berisi angka – angka yang menunjukkan besaran target dan realisasi serta persentasenya per tahun, kami mensinyalir pungutan pajak khususnya Parkir dan Galian – C menjadi lahan bagi oknum tertentu untuk memperkaya diri sendiri ”  
( wawancara tanggal 14 Februari 2010 )

Lebih lanjut Asra Rizal menyebutkan bahwa dengan otonomi khusus yang didapatkan Aceh seharusnya daerah lebih kreatif dalam menggali penghasilannya dan jangan hanya mengandalkan sektor yang itu – itu saja. Tanggapan LSM tersebut senada dengan maksud otonomi daerah sebagaimana yang disebutkan oleh Prof. Ryass Rasyid ( Jazuli, 2007: xviii ) mengatakan kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memperkuat kewenangan pemerintah daerah dan mendorong kemandirian masyarakat di daerah.

Hal senada juga diungkapkan oleh pengamat Birokrasi dan Politik di Lhokseumawe, Drs. Ismail Adjie, M.Si sebagai berikut :

“ .... kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe selama ini hanya diukur berdasarkan target yang dicapai, kalau itu yang dijadikan indikator, maka SPKD tersebut sudah baik, tetapi mengapa kondisi keuangan Kota Lhokseumawe masih buruk, seharusnya mereka berupaya untuk mencari alternatif sumber lainnya selain dari yang sudah diatur dalam qanun, saya rasa ini akibat dari sistem birokrasi yang kaku, sehingga pegawai monoton dalam melakukan pekerjaanya,”  
( wawancara tanggal 14 Februari 2010 )

Pernyataan Pengamat Birokrasi dan Politik tersebut menguatkan pandangan yang disampaikan oleh LSM Koma, yang pada intinnya menekankan

kepada akuntabilitas yang bersifat hirarkhis mengakibatkan birokrasi akan bekerja sebagaimana robot yang akan melaksanakan pekerjaan sesuai dengan sistem yang telah diprogramkan kepadanya. Tidak ada inisiatif atau kreasi yang lahir dari sistem ini.

#### **IV.1.5.2 Budaya Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe**

Faktor interen selanjutnya yang turut mempengaruhi kinerja birokrasi adalah budaya kerja organisasi. Budaya organisasi merupakan serangkaian sikap, perilaku atau kebiasaan seseorang atau kebiasaan organisasi dalam bekerja. Budaya organisasi juga berkenaan dengan norma – norma dan nilai – nilai yang berlaku baik secara formal maupun tidak dalam suatu organisasi.

Budaya organisasi secara langsung turut mempengaruhi kinerja birokrasi. Pada masa orde baru dikenal dengan istilah “ABS” asal bapak senang, selogan itu mencerminkan budaya pelayanan yang diberikan kepada pegawai kepada atasannya, sehingga dapat dikatakan pada masa orde baru budaya birokrasi masih bersifat melayani pejabat birokrat bukan bagaimana melayani masyarakat. Ini menandakan akuntabilitasnya ditujukan kepada atasan saja.

Setelah reformasi lahir dan diperkenalkannya konsep *good and clean governtment* oleh UNDP, maka paradigma budaya organisasi harus berubah seiring dengan perubahan peran pemerintah. Pemerintahan yang baik merupakan harapan semua pihak, pemerintahan yang baik tidak saja tentang struktur atau tata penyelenggaraan pemerintahan yang ada, melainkan segala subtansi yang melekat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan serta respon masyarakat terhadap kinerja pemerintahan. Rochman Achwan (Martin, 2004 :95) menyebutkan pada



abad ke 21 boleh jadi yang menjadi manifesto politik universal adalah *good goernance*, karena pada abad ini ditandai dengan munculnya gelombang besar demokrasi dan ekonomi pasar yang berskala global.

Sejalan dengan kedua gelombang besar itu, muncul paradigma baru mengenai tata ekonomi dan politik global, paradigma itu adalah *good governance*. Paradigma *good governance* menekankan arti penting kesejahteraan hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat. Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar Negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum.

Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu, membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Dalam tatanan otonomi khusus Aceh maka usaha untuk membangun *good governance* dapat juga dilakukan dengan mengubah budaya kerja birokrasi pemerintahannya.

Untuk mengubah budaya organisasi birokrasi secara signifikan sangat sulit, dikarenakan birokrasi pemerintahan itu sudah terbentuk sejak orde baru atau lebih dari 32 tahun, dimana tendensi politik yang mempengaruhi budaya organisasi pemerintahan cukup kental. Maka diperlukan langkah – langkah yang konfrehensif dan terstruktur disertai pula dengan piranti hukum yang jelas dan

kuat, sehingga mampu mengubah budaya organisasi pemerintahan agar lebih efektif dan efisien.

Budaya organisasi selain dipengaruhi oleh faktor politik, juga dipengaruhi oleh piranti aturan yang sudah usang. Dalam mengukur budaya organisasi maka dapat dilihat dengan menggunakan beberapa indikator, diantaranya adalah sistem insentif yang diberikan kepada pegawai, metode promosi atau pengangkatan dalam jabatan dan kesempatan untuk mengikuti pendidikan atau pelatihan. Semua indikator tersebut akan membentuk budaya organisasi yang secara langsung akan mempengaruhi kinerja birokrasi. *Osborne* juga menyebutkan bahwa budaya organisasi dipengaruhi oleh akuntabilitas organisasi.

#### **a. Sistem Insentif**

Sistem Insentif merupakan salah satu faktor pembentuk budaya organisasi, juga berfungsi sebagai rangsangan dari dalam yang akan mempengaruhi perilaku pegawai. Berkenaan dengan hal tersebut Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos sebagaimana kutipan wawancara menyatakan sebagai berikut :

“ .... budaya kerja organisasi kami sampai sekarang masih seperti dulu, artinya, seperti yang bapak lihat hari ini, setelah shalat jum'at seharusnya masuk kerja kembali jam 13.30, tetapi ini sudah jam 15.10 ruangan masih kosong, pegawai – pegawai baru mengikuti seperti apa yang dilakukan seniornya, walaupun dari segi aturan ada tetapi sudah menjadi budaya kalau pergi kerja telat pulang cepat, saya rasa ini berkaitan dengan TPK yang akan disesuaikan dengan kemampuan daerah..”

( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Uraian Kabid PAD tersebut sesuai dengan pengamatan yang penulis lakukan sejak awal Februari 2010, dimana tingkat kedisiplinan dalam jam kerja masih sangat rendah, padahal kantor ini berfungsi sebagai loket dalam penyeteroran



PAD dari SKPD lainnya sesuai dengan fungsinya sebagai bendahara umum daerah. Hal ini sangat paradoks dengan tingkat pendidikan yang dimiliki oleh pegawainya, seharusnya semakin baik tingkat pendidikan maka semakin baik pula kedisiplinannya.

Hal senada juga disampaikan oleh Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si sebagai berikut :

“ .... seperti yang saya uraikan sebelumnya bahwa secara kuantitas jumlah pegawai sudah memadai, bahkan tingkat pendidikannya pun sudah baik untuk organisasi dibawah pemko Lhokseumawe, mengenai budaya kerjanya ya masih seperti dahulu, masalah pokok yang dilanggar adalah jam kerja, dan ini sudah menjadi tradisi klasik disetiap institusi pemerintahan, tetapi sekarang sudah mulai ditertipkan oleh Bapak Walikota dengan mengeluarkan berbagai aturan seperti wajib absen dengan mesin dan pengawasan interen di institusi yang bersangkutan, sehingga diharapkan kinerjanya akan meningkat, penyebab rendahnya kedisiplinan pegawai tersebut mungkin karena berkembangnya isu bahwa TPK ( tunjangan prestasi kerja ) akan dipangkas ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Penjelasan Sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe tersebut menggambarkan kondisi yang sebenarnya yang terjadi di organisasi birokrasi. Kebiasaan pegawai yang digambarkan tersebut mencerminkan budaya organisasi institusi birokrasi secara umum, hal tersebut mencerminkan bahwa diperlukan proses dan waktu yang lama untuk mentransformasikan paradigma baru *good governance* kepada institusi birokrasi yang memang dalam proses perubahan.

Insentif mempunyai korelasi dengan tingkat kedisiplinan pegawai, Maslow mengidentifikasikan dalam teori motivasinya bahwa manusia mempunyai kebutuhan hidup yang disusun secara berjenjang, salah satu kebutuhan tersebut adalah imbalan baik yang bersifat intrinsik dan ekstrinsik, jika imbalan dikurangi

maka akan berdampak pada menurunnya motivasi dalam bekerja yang ditunjukkan dengan tingkat kedisiplinan yang rendah dan kualitas kerja yang buruk.

Pemotongan Tunjangan Prestasi Kerja ( TPK ) menurut Ir. Amir Gani ( anggota komisi B DPRK Kota Lhokseumawe ) dilakukan panitia anggaran DPRK dan eksekutif untuk merasionalisasikan anggaran APBK, karena besaran belanja aparatur dan belanja publik tidak seimbang dalam APBK. Rasio belanja publik dan belanja aparatur dapat dilihat sebagai berikut :

**Tabel. IV.9**  
**Perbandingan Biaya Aparatur terhadap Pendapatan Daerah Kota Lhokseumawe**

Tahun	Pendapatan	PAD	Belanja Aparatur	Persentase	Ket
2006	305.363.895.225	19.012.089.077	78.599.458.165	25,74	
2007	365.364.600.791	21.093.748.566	166.962.178.946	45,70	
2008	387.364.219.427	20.604.686.381	197.502.225.877	50,99	
2009	386.136.541.535	21.882.152.930	216.050.552.614	55,95	

Sumber : Bidang Akuntansi DPKAD Kota Lhokseumawe, 2009

Berdasarkan Tabel IV.9 tersebut terlihat bahwa besaran belanja aparatur setiap tahunnya mengalami trend peningkatan, untuk menurunkan belanja aparatur, panitia anggaran terpaksa memangkas 50 persen tunjangan prestasi kerja seluruh pegawai negeri sipil di lingkungan Pemko Lhokseumawe. Regulasi ini berdampak pada penurunan prestasi kerja sebagaimana yang diakui oleh informan dalam wawancara diatas.

#### **b. Sistem Promosi**

Indikator pembentuk budaya organisasi lainnya adalah metode promosi atau pengangkatan dalam jabatan. Karena dengan pengaplikasian metode promosi yang baik akan menjadi motivasi dalam bekerja bagi para pegawai dan sebaliknya



apabila metode promosi tidak sesuai dengan sistem yang diterapkan maka akan berakibat kepada penurunan kinerja pegawai.

Dalam hal ini Weber menyarankan bahwa sistem promosi sebaiknya berdasarkan kompetensi, sedangkan dalam institusi birokrasi baperjakat biasanya menggunakan indikator, umur, masa kerja, golongan ruang, pendidikan dan pelatihan, disamping pertimbangan lain dari atasan langsung yang bersangkutan.

Berkenaan dengan hal tersebut maka sistem promosi pada pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe dijelaskan oleh Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si sebagai berikut :

“ .... sistem promosi sangat mempengaruhi kinerja organisasi, dalam institusi birokrasi promosi dilakukan oleh sebuah lembaga yaitu baperjakat, tetapi dalam masa otonomi khusus ini sepertinya baperjakat hanya sebagai tukang stempel terhadap apa yang telah ditetapkan oleh Pejabat diatas, secara aturan memang kewenangan ada di baperjakat, tetapi faktor politik dan dominasi pihak – pihak tertentu ( tidak pantas untuk dituliskan ) menjadikan promosi sebagai lahan politik, hasilnya banyak pejabat yang ditempatkan tidak sesuai dengan kompetensinya dan ini sebenarnya sangat merugikan, tetapi sudah menjadi keputusan kepala daerah ya harus diterima ”( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Penjelasan Sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe tersebut menerangkan bahwa dalam sistem promosi yang dilakukan pada DPKAD Kota Lhokseumawe berorientasi kepada elite, sedangkan dalam konsep Weberian metode promosi juga harus didasarkan kepada etika, Sarundadjang ( 2005 :179 ). Artinya promosi harus didasari kepada peraturan yang berlaku di organisasi tersebut, karena promosi akan mempengaruhi kinerja organisasi secara nyata.

Selanjutnya sistem promosi pada DPKAD Kota Lhokseumawe dijelaskan oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos sebagaimana kutipan wawancara menyatakan sebagai berikut :

“ ....masalah promosi pegawai sepenuhnya menjadi kewenangan kepala dinas lewat lembaga baperjakat, tetapi terkadang hasilnya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, banyak pengaruh dari pihak lain atau hegemoni kekuasaan, seharusnya ya yang mana yang mampu dan telah memenuhi syarat sebaiknya diprioritaskan”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Promosi dan penempatan dalam jabatan dalam institusi birokrasi pada masa otonomi daerah menjadi kewenangan kepala daerah, tetapi tetap melalui mekanisme baperjakat. Adanya pengaruh dan hegemoni kekuasaan sebagaimana yang terungkap dalam wawancara diatas menandakan bahwa pelaksanaan otonomi khusus terutama dibidang pengelolaan aparatur masih menjadi lahan politik bagi pejabat publik.

Hal senada juga diungkapkan oleh pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe, Zulkifli sebagai berikut :

“ .... dalam masa sekarang promosi atau mutasi dilaksanakan hampir setiap tahun, tetapi banyak sekali kegagalan dalam promosi tersebut, banyak pejabat – pejabat yang diangkat tidak berdasarkan keahliannya dan bahkan bisa dikait – kaitkan dengan masalah kepercayaan seseorang, sebagai contoh ada banyak pejabat yang diangkat dari pegawai yang nyata – nyata tidak profesional atau track recordnya tidak begitu bagus, inilah masalah mungkin yang ada dalam semua institusi pemerintahan sekarang, sepertinya ada hal – hal lain yang mempengaruhi kinerja baperjakat.”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Tujuan dari promosi adalah untuk meningkatkan efektifitas organisasi dan pegawai, jika promosi dilaksanakan berdasarkan azas keadilan dan objektivitas maka kinerja lembaga akan meningkat, karena terdapat kompetisi yang sehat



diantara para pegawai untuk saling bekerja dalam mengejar kesempatan untuk dipromosikan.

Berdasarkan wawancara dengan pegawai tersebut diatas tergambar bahwa sebenarnya setiap pegawai menginginkan promosi, karena promosi merupakan sebuah motivasi yang efektif dan termasuk imbalan ekstrinsik yang mendorong kinerja pegawai, tetapi jika promosi dilaksanakan dengan tidak megedepankan keadilan dan objektivitas maka pegawai akan apatis terhadap pekerjaan, hal tersebut terungkap sebagaimana wawancara dengan Sumiati dan Nelvira Swiruna, S.E staf DPKAD, mengatakan sebagai berikut :

“ ....sepertinya sekarang bukan hasil kerja yang dijadikan dasar dalam pengangkatan atau pemutasian, tetapi faktor – faktor tertentu, dan itu biasanya datang dari bisikan – bisikan orang tertentu, harapan kami dengan adanya proses promosi maka banyak diantara kami yang sudah lama di dispenda atau yang senior untuk didudukkanlah sebagai pejabat, karena yang paling mengerti pekerjaan yang lama – lama.”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Pegawai DPKAD sebagaimana pemaparannya dalam wawancara tersebut diatas lebih menfokuskan kepada pemberian kesempatan yang minim kepada pegawai – pegawai senior di Dispenda ( Sebelum DPKAD dibentuk dulu namanya Dispenda, dinas pendapatan daerah ), hal tersebut sesuai dengan pengamatan penulis, bahwa banyak pejabat yang ditempatkan berasal dari luar organisasi tersebut misalnya Sekretaris DPKAD bapak Drs. T. Maimun, M.Si, beliau dulunya adalah mantan Kepala Kantor cacatan sipil dan mobilitas penduduk Kota Lhokseumawe, sehingga dalam melaksanakan tugas perdananya harus menyesuaikan dengan bidang tugas yang baru.

Hal tersebut senada dengan pernyataan Lembaga Swadaya Masyarakat ( LSM pemerhati birokrasi dan korupsi ) Asra Rizal selaku Koordinator Komite Masyarakat Anti Korupsi ( Koma ) Kota Lhokseumawe menyampaikan tanggapannya sebagai berikut :

“ .... pengangkatan pejabat dilingkungan pemerintahan sekarang banyak yang berdimensi politis, banyak pejabat yang diserahkan kekuasaan tidak sesuai dengan kompetensi keahlian dan latar pendidikannya, bahkan banyak diantara pegawai yang menurut rekan kerja mereka berprestasi malah tidak mendapat tempat, tetapi pegawai yang bermasalah atau dekat dengan pejabat tertentu pastilah akan mendapat perhatian yang baik, demikian juga yang terjadi dalam promosi di level eselon IV seperti di DPKAD ” ( wawancara tanggal 14 Februari 2010 )

Tanggapan LSM Koma tersebut dan hasil wawancara dengan pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe menunjukan bahwa metode promosi yang dilaksanakan pada DPKAD Kota Lhokseumawe masih berdasarkan kepada elite sehingga menimbulkan ketidakadilan kepada pegawai dan secara langsung juga akan mempengaruhi kinerja organisasi yang bersangkutan.

Metode Promosi yang tidak berdasarkan kepada prinsip – prinsip dan etika yang lazim dalam organisasi sebagaimana yang disampaikan oleh informan tersebut secara signifikan akan mempengaruhi kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe, hal tersebut disampaikan oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos, sebagai berikut :

“ ....mungkin banyak pegawai yang kurang kreatif, tidak berani berinisiatif dalam melihat peluang – peluang pemungutan pajak baru, misalnya banyak pendirian restoran dan pemasangan papan reklame di jalan – jalan, tetapi pegawai seperti tidak peduli dengan hal itu dan cenderung untuk melaksanakan tugas seperti apa yang diperintahkan saja, dan ini mungkin karena promosi atau pegawai tersebut memang kurang berkualitas, padahal itu merupakan peluang dalam meningkatkan target PAD ”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )



Kurangnya perhatian atau inisiatif pegawai sebagaimana disampaikan oleh Bapak Zulbahri, S.Sos tersebut sesuai dengan hasil pengamatan penulis, bahwa disekitar kota Lhokseumawe banyak bermunculan cafe – cafe dan papan reklame baru disudut – sudut kota dan ternyata belum mengantongi izin artinya mereka belum membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi ironisnya pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe mengetahui hal tersebut tetapi tidak meresponnya secara nyata.

Sikap apatis pegawai DPKAD yang demikian menandakan bahwa mereka tidak termotivasi dengan baik di lingkungan organisasinya. Berbeda jika penilaian kinerja mereka dilakukan secara adil dan objektif maka banyak peluang – peluang yang ada dalam menambah pundi – pundi kas daerah yang berasal dari inisiatif pegawai tersebut.

### **c. Kesempatan dalam mengikuti Pendidikan dan Latihan ( Diklat )**

Indikator lainnya dalam mengukur budaya kerja birokrasi adalah dengan melihat kesempatan pegawai untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan. Tujuan dari pemberian kesempatan diklat kepada pegawai adalah untuk meningkatkan kemampuan teknis dalam melakukan pekerjaan atau *technical skills* dan meningkatkan keahlian dan kecakapan memimpin dan mengambil keputusan atau *managerial skills dan conceptual skills*, Malayu (2003 :77). Sehingga menghasilkan pegawai yang profesional dibidang tugasnya dan kompeten dalam mengambil keputusan.

Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pada DPKAD Kota Lhokseumawe dijelaskan oleh Kepala Dinas DPKAD Kota Lhokseumawe Ir. Mawardi Yusuf, M.Si, sebagai berikut :

“ .... untuk meningkatkan pengetahuan pegawai, kami mengikutsertakan pegawai dalam program diklat baik di Medan, Batam atau Jakarta dengan sponsor dari Depkeu, Depdagri dan lainnya, termasuk memberikan kesempatan untuk melakukan pendidikan akademik ketingkat lanjutan seperti di Unimal dan STIA di kota Lhokseumawe atau diluar daerah dengan mekanisme yang telah ditentukan ”  
( wawancara tanggal 19 Februari 2010 )

Kesempatan untuk mengikuti pendidikan bagi pegawai diberikan oleh atasan, sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Kepala Dinas tersebut, hal ini dapat dilihat dari komposisi pegawai menurut pendidikan pada tabel IV.1 yang menunjukkan hampir sebahagian pegawai berpendidikan Sarjana, tetapi proses pemberian kesempatan pendidikan kepada pegawai tersebut tidak didukung sepenuhnya dengan pemberian dana pendidikan, hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Sekretaris DPKAD Drs. T. Maimun, M.Si sebagai berikut :

“ .... dalam pendidikan dan pelatihan dibedakan menjadi dua, yang pertama diklat dan pendidikan lanjutan, jika diklat biasanya dananya dari pihak penyelenggara dan kami mengirimkan peserta sesuai dengan permintaan, yang kedua adalah pendidikan lanjutan, inilah yang bermasalah dikarenakan kurangnya anggaran dari Sekretariat Kota maka pegawai dibolehkan untuk sekolah tetapi dengan biaya sendiri, bahkan tahun ini beasiswa bagi yang menempuh pendidikan keluar daerah sudah tidak ada lagi ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Hal senada juga diakui oleh Kasubag Umum dan Kepagawaian DPKAD Kota Lhokseumawe, Ibu Nurainul Buana Dewi, Bsc sebagai berikut :

“ ..... mengenai pendidikan lanjutan, sekarang memang banyak pegawai yang melaksanakannya dengan rekomendasi atasan saja, kepada mereka diberikan izin belajar dan keterangan belajar dengan biaya sendiri,



sedangkan dari lembaga tidak ada dana untuk itu, hal tersebut sesuai dengan keterangan bagian keuangan Sekdako, ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Berdasarkan penjelasan narasumber tersebut dapat disimpulkan bahwa, pada dasarnya kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan diberikan oleh Instansi, tetapi yang lebih diprioritaskan adalah untuk mengikuti pelatihan atau diklat, hal ini dikarenakan akomodasi disediakan oleh penyelenggara, sedangkan untuk pendidikan lanjutan instansi hanya memberikan izin saja tidak disertai dengan pengalokasian anggaran.

Hal tersebut juga disampaikan oleh pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe yang menempuh pendidikan S.1 di STIA Nasional Lhokseumawe, Bapak Syahrul kepada penulis menyatakan sebagai berikut :

“ .... kami hanya diberikan izin belajar dengan biaya sendiri, menurut bagian keuangan Setdako, anggaran untuk pendidikan pegawai sedikit sekali sehingga sebahagian besar pegawai harus menggunakan dana pribadi jika hendak sekolah ”  
( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Penjelasan dari pegawai DPKAD tersebut menambahkan bahwa DPKAD Kota Lhokseumawe sebenarnya memberikan izin kepada pegawainya untuk melanjutkan pendidikan tetapi karena sumber dana untuk itu sangat minim maka kepada pegawai hanya diberikan surat izin belajar dan keterangan belajar saja.

Walaupun kesempatan untuk melaksanakan pendidikan lanjutan terbuka lebar, namun berdasarkan pengamatan penulis sebahagian besar pegawai melanjutkan pendidikannya pada program ekstensi pada jurusan Ilmu Administrasi Negara disebuah perguruan tinggi swasta di Kota Lhokseumawe. Hal tersebut juga diakui oleh Kasubag Kepegawaian DPKAD Kota Lhokseumawe

bahwa pendidikan lanjutan pegawai tidak sesuai dengan bidang pekerjaan yang dilakukannya, atau antara kompetensi dan bidang tugasnya tidak linier.

#### **IV.1.6. Strategi dalam Peningkatan PAD**

Rendahnya realisasi PAD pada masa otonomi khusus sangat mempengaruhi kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik. Menurut Kepala Dinas DPKAD Kota Lhokseumawe Ir. Mawardy Yusuf, M.Si selayaknya persentase PAD atas pendapatan daerah pada masa otonomi khusus adalah berkisar antara 15 sampai 20 persen. Ini artinya daerah mampu membiayai operasional aparturnya saja dari PAD.

Kondisi saat ini jauh berbeda dengan harapan tersebut, Pemda Kota Lhokseumawe tidak mampu membayar gaji pegawai dengan mengandalkan pendapatan asli daerah saja, DAU dan DAK masih menjadi sumber yang penting dalam membiayai hampir seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Sebagai contoh pada tahun 2008 PAD yang terserap Rp. 20.604.686.381,- sedangkan belanja pegawai saja ( gaji dan tunjangan ) pada tahun tersebut mencapai Rp. 197. 502.225.877,- itu artinya PAD baru memberikan kontribusi sebesar 10,4 % terhadap biaya gaji pegawai, bagaimana dengan pembiayaan lainnya, maka setiap tahun eksekutif harus mengandalkan DAU, DAK transfer dana perimbangan dan dana dekosentrasi.

Terhadap hal tersebut, Sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe Bapak Drs. T. Maimun, M,Si juga mengatakan bahwa, kinerja DPKAD dalam memaksimalkan PAD masih terbilang rendah, walaupun dari capaian target bisa dikatakan meningkat tetapi bila dilihat dari persentase yang hanya mencapai 5%



dari total penerimaan daerah, justru sangat rendah apalagi jika dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi khusus, dengan banyaknya kewenangan yang diberikan maka capaian angka tersebut masih sangat kecil.

Rendahnya kinerja DPKAD dalam mengoptimalkan pemasukan daerah disebabkan berbagai kendala, diantaranya seperti yang diungkapkan oleh Kepala Dinas DPKAD Kota Lhokseumawe Ir. Mawardy Yusuf, M.Si tahun lalu pada media masa, adalah karena rendahnya kesadaran masyarakat selaku objek pajak untuk menunaikan kewajibannya, disamping itu belum adanya tindakan yang kongkrit untuk melakukan penindakan kepada objek pajak yang mangkir. Sehingga dibutuhkan strategi khusus untuk memperbaiki kinerjanya.

Diperlukan strategi yang komprehensif untuk mengatasi masalah tersebut. Strategi dimaksud adalah penggunaan titik pendongkrak utama yang mampu untuk merubah akuntabilitas dan budaya organisasi, sehingga esensi dari otonomi khusus Aceh akan lebih terlihat secara nyata. Strategi itu tidak datang dari pimpinan tertinggi di daerah melainkan harus dari SKPD yang diberi kewenangan sebagai pelaksana teknis dan penanggungjawab teknis, dalam hal ini adalah DPKAD Kota Lhokseumawe.

Berkenaan dengan hal tersebut Kepala Dinas DPKAD Kota Lhokseumawe, Ir. Mawardy Yusuf, M.Si mengatakan sebagai berikut :

“ .... strategi yang akan digunakan untuk mengenjot PAD pada masa yang akan datang adalah diantaranya menjaring objek pajak yang baru, untuk pelaksanaan hal ini dibutuhkan koordinasi yang sinergis dengan pihak terkait umpamanya satpol PP dan kepolisian “  
( wawancara, tanggal 8 Februari 2010 )

Strategi tersebut lebih diarahkan kepada intensifikasi, dikarenakan potensi dan objek pajak yang bertambah besar seiring dengan kondisinya kondisi keamanan Aceh dan laju pertumbuhan ekonomi yang membaik pasca konflik dan bencana alam. Selanjutnya Sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe, Bapak Drs. T. Maimun, M.Si menambahkan sebagai berikut :

“ .... strategi yang akan dilaksanakan untuk mengoptimalkan PAD disesuaikan dengan kendala yang muncul, untuk pasar misalnya akan mengkaji kembali kerjasama dengan pihak ketiga karena tidak menguntungkan, galian – C akan dioptimalkan karena ini sumber yang besar, selanjutnya masalah pelayanan persampahan sudah mulai dijalankan” ( wawancara tanggal 8 Februari 2010 )

Pengutipan redistribusi pasar Inpres dan pasar Pusong serta parkir selama ini diserahkan kepada pihak ketiga, hal ini merupakan kebijakan yang diambil pada saat konflik Aceh berlangsung, mengingat mobilitas petugas yang sulit untuk terjun langsung kelapangan pada waktu itu, namun realisasinya sangat rendah, diduga terjadi kecurangan dalam pengelolaannya padahal potensi redistribusi pasar semakin meningkat setiap tahunnya, hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Zulbahri, S.Sos, sebagai berikut :

“ .... redistribusi pasar dan parkir pengelolaannya diserahkan kepada pihak ketiga, sehingga realisasinya kecil, padahal kontrak dengan pihak ketiga tersebut sudah tidak diperpanjang lagi, tetapi dinas tidak kuasa untuk mengambilnya kembali dikarenakan banyak faktor dan terkait dengan politik, strategi yang diambil untuk mengatasi hal itu ya paling melobi Walikota ”

( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Kondisi politik yang belum stabil menyulitkan birokrasi untuk melaksanakan fungsinya dengan sebaik mungkin, sebagaimana yang diungkapkan oleh kabid PAD tersebut, bahwa kebijakan yang sudah diputuskan harus mentah



kembali karena pengaruh politik, keadaan yang demikian sangat menyulitkan bagi birokrasi untuk bertindak secara profesional.

Selanjutnya untuk merealisasikan strategi tersebut diharapkan kesiapan dan keseriusan aparatur DPKAD dalam memaksimalkan kinerjanya, walaupun pada tahun 2010 tunjangan prestasi kerja ( TPK ) akan dipotong hingga 50% sebagaimana penjelasan Sekretaris DPKAD sebagai berikut :

“ .... strategi yang ditempuh untuk memotivasi pegawai dalam mendukung kebijakan pimpinan dalam hal ini ekstensifikasi dan intensifikasi PAD lebih diarahkan kepada metode persuasif melalui pendekatan personal ”  
( wawancara tanggal 12 Februari 2010 )

Menurut Sekretaris DPKAD tersebut, pegawai dimotivasi dengan pendekatan menyentuh hati melalui rapat – rapat dan apel pagi, diharapkan pegawai memahami bahwa kondisi keuangan pemerintah kota Lhokseumawe masih belum baik, sehubungan dengan hal tersebut pegawai diharapkan untuk komit dan fokus dalam melaksanakan tugasnya dalam mendongkrak PAD sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Selanjutnya menurut Lembaga Swadaya Masyarakat Koordinator Komite Masyarakat Anti Korupsi ( Koma ) Kota Lhokseumawe strategi dalam meningkatkan PAD pasca otonomi khusus sebenarnya terbuka lebar, hal tersebut diungkapkan dalam wawancara sebagai berikut :

“ .... sebenarnya banyak peluang yang bisa dilakukan dalam meningkatkan PAD tetapi apakah birokrasi itu mau melaksanakannya karena menyangkut hubungan dengan petinggi daerah dan instansi yang terkait lainnya terutama pihak legislatif. ”( wawancara tanggal 14 Februari 2010 )

Lebih lanjut Lsm Koma menyatakan bahwa strategi yang bisa dilakukan adalah dengan melihat angka capaian dari sektor pariwisata yang relatif kecil,

padahal peluangnya sangat terbuka lebar, karena sektor ini belum digarap sama sekali, sektor pariwisata baru memberikan kontribusi dari komponen parkir, seharusnya DPKAD mengajukan rencana kerjasama pengembangan pariwisata di pantai ujung blang dengan pihak dinas pariwisata dengan pola kemitraan dengan masyarakat setempat, yang pada akhirnya akan melahirkan celah baru dalam menjangking pajak dan redistribusi dari sektor tersebut.

Menurut pengamatan penulis sektor pariwisata di Kota Lhokseumawe tidak digarap dengan baik, padahal keindahan alam pantai ujung blang sudah dikenal oleh masyarakat di berbagai daerah, setiap hari pantai ini ramai dikunjungi wisatawan lokal untuk berekreasi dan berbelanja panganan khusus pantai ujung blang, ironisnya justru kegiatan pariwisata tersebut dikelola secara mandiri oleh masyarakat setempat, jika sektor ini digarap maka akan menghasilkan objek pajak baru, seperti restoran, pajak hiburan, pengelolaan persampahan dan lain sebagainya.

Selanjutnya dari sektor Air Minum, selama ini lebih dari 50 persen pendapatan PDAM Tirta Mon Pase berasal dari masyarakat Kota Lhokseumawe, padahal PDAM tersebut milik Pemda Aceh Utara, peluang untuk melahirkan perusahaan PDAM sendiri terbuka lebar, kembali tergantung keinginan dan keseriusan birokrasi untuk mewujudkannya, selama ini turbin dari PT. Arun LNG ada yang tidak terpakai, menurut perhitungan Unicef debit air pada turbin tersebut mencukupi untuk kebutuhan masyarakat kota Lhokseumawe, disamping bisa juga memanfaatkan reservoir di Satradar TNI AU Buket Rata Blang Mangat.



## IV.2. Pembahasan

### IV.2.1 Akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe

#### a. Pola Pertanggung jawaban

Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai kerajaan pejabat atau *officialdom*. Suatu kerajaan yang raja – rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan moderen. Didalamnya terdapat tanda – tanda bahwa seseorang mempunyai *yurisdiksi* yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial *yurisdiktif*.

Didalam *yurisdiksi* tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi yang memperjelas batas – batas kewenangan pekerjaannya, mereka bekerja dalam tatanan hirarkhi sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas serta mereka bekerja dan digaji berdasarkan keahlian dan kompetensinnya.

Demikianlah yang tergambar dalam sistem kerja pada organisasi birokrasi, walaupun paradigma tersebut tergolong klasik, tetapi masih saja dijadikan ukuran baku dalam melaksanakan tugas dan fungsi organisasi birokrasi dewasa ini. Hal tersebut juga dapat dirasakan pada DPKAD Kota Lhokseumawe, dimana terdapat pola hirarkhis yang sangat kental yang efeknya adalah membunuh kreatifitas bawahan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dalam melihat penyebab lemahnya kinerja birokrasi dalam peningkatan PAD di Kota Lhokseumawe, didapat penyebab utamanya adalah pengaplikasian sistem *officialdom* ( administrasi ) dalam melaksanakan tanggung jawab pekerjaan. Hasil wawancara dengan beberapa informan menunjukan bahwa pola hirarkhis masih

dipertahankan, sehingga sulit sekali bagi *midle manager* dan *line manager* untuk berpartisipasi dalam mengubah keadaan organisasi.

Selanjutnya berdasarkan legalitas formal yang mengacu kepada Qanun No. 16 tahun 2009 tentang tugas pokok dan fungsi DPKAD Kota Lhokseumawe, secara implisit menyiratkan bahwa pendelegasian wewenang yang diberikan Walikota kepada kepala dinas DPKAD Kota Lhokseumawe dalam mengambil kebijakan teknis terhadap masalah keuangan daerah akan menjadikan institusi ini sangat penting fungsinya di daerah, oleh sebab itu perlu pengawasan yang komprehensif dari walikota sebagai pimpinan birokrasi di daerah.

Pola pertanggung jawaban dengan memakai sistem *officialdom* ( administrasi ) secara berjenjang ( hirarkhis ) seharusnya dapat dijadikan sarana sebagai fungsi kontrol dari *top manager* dalam hal ini Walikota untuk melahirkan kebijakan – kebijakan baru dalam memperbaiki kualitas kinerja bahwannya. Melalui legalitas formal sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No. 13 tahun 2006, bahwa Walikota sebagai penanggung jawab utama dari pengelolaan dan peningkatan PAD.

Berkenaan dengan hal tersebut, dan dikaitkan juga dengan fungsi Walikota sebagai pejabat publik, maka fungsi kontrol yang harus dilakukan Walikota adalah membuat kebijakan yang akan menjadi sugesti atau perintah kepada DPKAD untuk berbuat lebih maksimal lagi. Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan yang penulis lakukan, fungsi tersebut belum tercermin, hal ini dikuatkan dengan pernyataan Kadis DPKAD yang menyebutkan bahwa Walikota hanya melihat persentase capaian target PAD, tanpa memberikan solusi untuk



perbaikan, dan menyerahkan sepenuhnya kepada Institusi Teknis dalam hal ini adalah DPKAD Kota Lhokseumawe.

#### **b. Metode Pertanggung jawaban**

*Officialdom* atau administrasi diciptakan untuk memudahkan pekerjaan, salah satu instrumen dalam administrasi adalah menggunakan laporan. Laporan dengan laporan akan diketahui kualitas dan kuantitas kerja dalam periode waktu tertentu, dan laporan juga digunakan sebagai sumber data dan informasi untuk manajemen.

Metode yang digunakan dalam pertanggung jawaban birokrasi adalah dengan menggunakan laporan yang bersifat periodik sebagaimana hasil penelitian dan pengamatan yang dilakukan. Dalam administrasi publik sistem laporan memang sangat diperlukan sebagai sumber data dan informasi, tetapi dalam laporan bukan saja berfungsi sebagai pernyataan penyelesaian pekerjaan, melainkan juga sebagai data dan informasi mengenai kualitas kerja dan bahan untuk pengambilan keputusan selanjutnya.

Lain halnya dengan kondisi yang terjadi pada DPKAD Kota Lhokseumawe, bahwa laporan hanya dijadikan sebagai alat untuk mengukur kualitas pekerjaan, sebagaimana hasil wawancara dengan informan, bahwa fokus pekerjaan bidang PAD dapat diklasifikasikan menjadi 2 ( dua ) yaitu bagaimana mencapai target PAD yang telah ditetapkan dan bagaimana menyajikan laporan yang baik kepada atasannya. Setelah laporan disajikan tidak ada tindak lanjut dari atasan, terlebih lagi jika capaian PAD telah sesuai dengan target yang ditetapkan maka pekerjaanpun dianggap selesai.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, bahwa dalam pembuatan laporan juga ditemukan pola hirarkhi, laporan disiapkan oleh staf selanjutnya diajukan kepada kepala seksi untuk selanjutnya diserahkan kepada kepala bidang untuk diteruskan kepada kepala dinas sampai kepada walikota. Rentang kendali yang sangat panjang tersebut mencerminkan tidak efektifnya spesialisasi pekerjaan dan pemakaian konsep birokrasi weberian yang akan kembali menciptakan lintasan atau sistem pekerjaan yang monoton, justru aplikasi konsep weber tersebut akan membuat birokrasi tersentralisasi kepada atasan.

Selanjutnya dengan laporan yang tersentralisasi kepada atasan tersebut, maka dampak lainnya adalah akan berkurangnya inovasi bawahan dan hilangnya kepedulian atau pertanggung jawaban publik dari birokrat, selanjutnya akan menimbulkan budaya kerja yang melayani atasan, bahwa secara tidak langsung akan tercipta sebuah sistem atau mekanisme kerja yang membuat pegawai tidak punya perhatian kepada masyarakat, dan hanya akan fokus kepada atasannya saja.

### **c. Indikator Pertanggung jawaban**

Selanjutnya adalah variabel indikator pertanggung jawaban yang dijadikan ukuran dalam akuntabilitas birokrasi. Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan ditemukan bahwa indikator yang digunakan dalam pertanggung jawaban birokrasi adalah dengan menggunakan ukuran target dan realisasi. Sejauhmana target telah tercapai akan menggambarkan keberhasilan atau kinerja dari institusi tersebut.

Menurut penulis, indikator target dan realisasi juga tidak salah digunakan untuk ukuran pertanggung jawaban, tetapi jika hanya hal tersebut yang dijadikan



ukuran maka akan berdampak tidak baik terhadap institusi birokrasi dan pegawainya. Berdasarkan penelitian dan pengamatan DPKAD Kota Lhokseumawe hanya menggunakan ukuran target dan realisasi dalam ukuran pertanggung jawaban.

Penerapan indikator tunggal tersebut akan mengakibatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban birokrasi menjadi tersentralisasi kepada atasan. Sehingga mereka terjebak dalam pola yang akan merenggangkan hubungan birokrasi dengan masyarakat. Artinya bahwa birokrasi akan selalu berupaya bekerja untuk mencapai target yang telah ditetapkan sebagai sebuah ukuran dalam mewujudkan kinerjanya.

Jika target telah tercapai dengan baik, maka akuntabilitas dianggap selesai, tidak melihat sejauhmana realisasi dari target tersebut telah mampu untuk membiayai pembangunan dan pelayanan publik di daerah, atau apakah target tersebut telah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah.

Indikator target dan realisasi yang digunakan DPKAD Kota Lhokseumawe dalam mengukur kinerja pegawai berdampak pada berkurangnya inovasi dan kreativitas pegawai. Pegawai akan merasa kinerjanya telah baik bila target PAD telah terealisasi, dan ini akan menjadi sebuah pola yang akan memudahkan bentuk pertanggungjawab publik pegawai. Jika dikaitkan dengan otonomi daerah, maka esensi otonomi daerah yang menuntut kreativitas birokrasi dalam menciptakan pembangunan dan pelayanan publik yang baik tidak terealisasi.

Sehingga berdasarkan kepada tiga variabel dalam mengukur akuntabilitas birokrasi pada DPKAD Kota Lhokseumawe tersebut, maka penulis berkesimpulan

bahwa akuntabilitas DPKAD Kota Lhokseumawe bersifat *paternalistic management* ditandai dengan aplikasi pola hirarkhis yang telah menjadi sebuah “patron” dalam birokrasi. Kreativitas dan inovasi bawahan menjadi tidak berarti bila dihadapkan pada sistem ini. Padahal dengan otonomi daerah terdapat hak dan wewenang untuk memanajemeni daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memanajemeni daerah. Sehingga sistem *paternalistic* dapat dirubah kepada *open manajemen*.

Dengan pelaksanaan otonomi khusus seharusnya menjadi momentum yang tepat untuk membenahi birokrasi, dengan mengacu kepada prinsip *reinventing goverment*. Hal itu diperkuat dengan ketetapan sidang istimewa MPR tahun 1998 yang menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah ( pasal 1 Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 ).

Pola *paternalistic* dapat ditemukan dalam melihat akuntabilitas birokrasi dalam pengelolaan dan peningkatan PAD. Berdasarkan hasil wawancara dapat disimpulkan akuntabilitas dalam hal tersebut sepenuhnya di tangan Kepala Dinas sebagai pejabat birokrasi yang ditunjuk untuk memimpin DPKAD dalam melaksanakan fungsinya.

Efek yang muncul dari penerapan pola tersebut adalah berkembangnya budaya melayani atasan. Para bawahan akan berupaya untuk memuaskan atasannya melalui pekerjaan dan penyajian data – data yang telah ditentukan oleh



atasan langsungnya. Demikian juga sebaliknya yang terjadi antara Kepala Dinas dengan Walikota selaku pejabat publik yang menetapkan kebijakan. Maka kepala Dinas akan berupaya menyajikan data – data yang memuaskan Walikota, walaupun kualitas dari pekerjaan tersebut tidak secara langsung dapat dinikmati oleh masyarakat banyak.

Menurut hasil wawancara dan pengamatan yang penulis lakukan, terlihat dengan jelas bahwa birokrasi tersentralisasi dan hirarkhis, birokrasi terkesan hanyalah sebagai sebuah sekrup dalam mesin yang terus bergerak yang memberikan rute perjalanan yang sudah ditentukan sebelumnya. Hal tersebut tercermin dari tiga indikator yang dipakai dalam melihat akuntabilitas birokrasi, yaitu dengan pola pertanggungjawaban, metode dan indikator yang digunakan dalam pertanggungjawaban.

Akuntabilitas birokrasi selayaknya menurut *Osborne* adalah dengan mengadakan sistem pertanggung jawaban ganda, yaitu menyangkut kepada siapa selayaknya birokrat bertanggung jawab, bagaimana sistem dan indikatornya, *Osborne* ( 2004 : 46 ). Menurut *Osborne* selayaknya birokrasi itu bertanggung jawab juga kepada publik disamping kepada atasannya, bentuk pertanggung jawaban kepada publik yaitu dengan menghasilkan kinerja yang dapat memuaskan masyarakat, indikatornya adalah semakin kecil keluhan dan persepsi negatif kepada birokrasi.

Masyarakat mempunyai persepsi negatif terhadap kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe, sebagaimana disampaikan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat

Komite Masyarakat Anti Korupsi ( Koma ) Kota Lhokseumawe menyampaikan tanggapan sebagai berikut :

“ .... kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe masih belum baik, setelah otonomi khusus didapatkan seharusnya daerah ini mampu mencari alternatif atau sumber pendapatan lain, tidak hanya mengandalkan kepada apa yang sudah ditetapkan pejabat sebelumnya, jika itu terlaksana maka peluang untuk meningkatkan pembangunan akan bertambah dan tidak hanya menunggu sumber dana dari pusat ”  
( wawancara tanggal 14 Februari 2010 )

Hal yang sama juga disampaikan oleh pengamat Birokrasi dn Politik di Kota Lhokseumawe, Drs. Ismail Adjie, M.Si sebagai berikut :

“ .... jika melihat capaian PAD setiap tahunnya maka kinerja DPKAD masih buruk, jelas sekali mereka tidak peka terhadap kondisi daerah ini pasca pemberlakuan otonomi khusus, seharusnya birokrasi berpihak kepada rakyat, dari angka 5% tersebut jangankan untuk membiayai pembangunan, untuk operasional birokrasi saja tidak cukup, sehingga saya berkesimpulan birokrasi tidak memiliki tanggung jawab kepada masyarakat, mereka hanya puas dengan capaian tersebut sebagaimana target yang ditetapkan sebelumnya ”  
( wawancara tanggal 15 Februari 2010 )

Jika akuntabilitas birokrasi juga ditujukan kepada publik, maka kinerja birokrasi akan berubah, pejabat birokrat pada DPKAD tidak hanya terfokus pada bagaimana mencapai target yang telah ditetapkan oleh eksekutif, melainkan mencari solusi dan alternatif lain agar target tersebut dapat dicapai dan didapatkan sumber – sumber pendapatan baru dalam mendongkrak PAD. Mereka tidak hanya melihat angka – angka target dan realisasi, tetapi bagaimana agar esensi otonomi daerah atau otonomi khusus itu dapat dijalankan dengan baik. Sesuai dengan harapan bahwa dengan otonomi daerah akan mendapatkan keleluasaan



pemerintahan daerah ( *discretionary power* ) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa dan kreativitas, Kaloh ( 2002 : 57 )

Lebih lanjut Ir. Amir Gani, anggota komisi B ( Bidang Perekonomian dan Keuangan ) DPRK Kota Lhokseumawe, menyampaikan komentarnya sebagai berikut :

“ .... kinerja DPKAD khususnya pasca otonomi khusus ini bisa dikatakan masih belum memuaskan, kurangnya inisiatif dari institusi tersebut dalam melihat potensi baru dapat dijadikan ukuran dalam menilai kinerjanya, selama ini menurut amatan kami, SKPD tersebut kurang jeli melihat berbagai peluang pasca otonomi khusus ini... ”  
( wawancara tanggal 5 April 2010 )

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi lapangan didapatkan penyebab, bahwa lemahnya kinerja birokrasi dalam meningkatkan PAD di Kota Lhokseumawe salah satunya disebabkan oleh akuntabilitas organisasi birokrasi yang dilaksanakan secara hirarkhis dengan pola *paternalistic* dengan sistem pelaporan dengan indikator angka – angka target dan realisasi. Sehingga prakarsa dan kreativitas birokrat akan hilang. Birokrat hanya fokus kepada bagaimana bekerja dengan baik untuk memuaskan atasannya.

Padahal dalam otonomi khusus sebagaimana dijelaskan dalam pasal 7 UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah daerah mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Inilah peluang untuk menerapkan konsep *reinventing government* , dengan tidak mengabaikan pertanggung jawaban kepada atasan selaku pejabat publik, seharusnya DPKAD Kota Lhokseumawe juga

mempertanggung jawabkan kinerjanya kepada masyarakat melalui berbagai inovasi dan kreativitas yang dapat mendongkrak nilai PAD secara signifikan.

Tidak adanya inovasi dan kreativitas tersebut dapat terlihat dari banyaknya Qanun atau Peraturan Walikota Lhokseumawe tentang pajak dan retribusi yang sudah usang, artinya tarif pajak dan retribusi pada Qanun dan perwako tersebut sangat kecil dan tidak sesuai lagi dengan tingkat inflasi saat ini, seharusnya Qanun tersebut harus direvisi hal ini sebagaimana pengakuan Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Bapak Zulbahri, S.Sos, yang mengatakan bahwa rendahnya tarif pajak dan retribusi juga merupakan salah satu faktor penyebab kecilnya PAD Kota Lhokseumawe. Dengan kondisi tersebut seharusnya pihak DPKAD mengajukan rancangan revisi tarif pajak dan retribusi kepada Walikota untuk dibahas bersama legislatif.

Hal senada juga diungkapkan oleh Ir. Amir Gani, anggota komisi B ( Bidang Perekonomian dan Keuangan ) DPRK Kota Lhokseumawe, menyampaikan komentarnya sebagai berikut :

“ .... peluang untuk meningkatkan PAD Kota Lhokseumawe salah satunya adalah dengan merevisi Qanun – Qanun yang sudah usang dan disesuaikan dengan kondisi perekonomian saat ini, DPKAD seharusnya mengajukan draf Qanun baru untuk dibahas bersama eksekutif.... ”  
( wawancara tanggal 5 April 2010 )

Konsep akuntabilitas birokrasi menurut *Osborne* adalah pertanggung jawaban ganda, baik kepada atasan maupun kepada publik. Keberhasilan birokrasi menurut *Osborne* apabila birokrasi tersebut memenuhi keinginan publik. Dalam konteks ini yang diinginkan oleh publik adalah pembangunan dan pelayanan publik yang baik, untuk dapat mewujudkan hal tersebut diperlukan dana yang



besar, dan tugas DPKAD adalah untuk berusaha mengumpulkan dana yang banyak dari dalam daerah untuk mewujudkan keinginan publik tersebut. Sehingga paradigma baru birokrasi menurut Osborne adalah transformasi menjadi organisme baru yang memenuhi sifat – sifat pemerintahan yang fleksibel, mengutamakan kepentingan masyarakat dengan tidak terlalu monoton dengan konsep hirarkis yang membunuh kreativitas pegawai, Sarundajang (2005:192)

#### **IV.2.2. Budaya Organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe**

Faktor selanjutnya penyebab rendahnya kinerja birokrasi adalah budaya organisasi. *Herberg* dalam teori dua faktornya mengatakan bahwa kondisi intrinsik dan ekstrinsik dalam hal ini sistem insentif, promosi, dan diklat dapat memotivasi pegawai dalam meningkatkan kualitas kerja atau kinerjanya. *Indriyo* (2000:35).

Budaya kerja organisasi pemerintah saat ini masih terkontaminasi dari budaya lama yang diwariskan oleh ordebaru yang berkuasa cukup lama di Indonesia. Budaya organisasi secara langsung turut mempengaruhi kinerja birokrasi. pada masa orde baru budaya birokrasi masih bersifat melayani pejabat birokrat bukan bagaimana melayani masyarakat. Hal tersebut tercipta karena pola sentralistik pemerintahan dan sistem birokrasi weberian yang kental.

Untuk mengubah budaya organisasi birokrasi secara signifikan sangat sulit, dikarenakan birokrasi pemerintahan itu sudah terbentuk sejak orde baru, dimana tendensi politik yang mempengaruhi budaya organisasi pemerintahan cukup kental. Maka diperlukan langkah – langkah yang komprehensif dan

terstruktur disertai pula dengan piranti hukum yang jelas dan kuat, sehingga mampu mengubah budaya organisasi pemerintahan agar lebih efektif dan efisien.

Atmosoeprpto ( 2001 : 11 ) menyebutkan bahwa budaya organisasi termasuk faktor internal yang mempengaruhi kinerja birokrasi. Budaya organisasi didefinisikannya sebagai gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan. Dalam mengukur budaya organisasi maka dapat dilihat dengan menggunakan beberapa indikator, diantaranya adalah sistem insentif pegawai, metode promosi atau pengangkatan dalam jabatan dan kesempatan untuk mengikuti pendidikan atau pelatihan. Semua indikator tersebut akan membentuk budaya organisasi yang secara langsung akan mempengaruhi kinerja birokrasi.

#### **a. Sistem Insentif**

Budaya kerja DPKAD Kota Lhokseumawe dapat dilihat dari sistem insentif yang diberikan kepada pegawainnya, kesempatan dan metode promosi serta kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan. Ketiga indikator tersebut akan mempengaruhi kinerja pegawai di DPKAD.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan pejabat dan pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe didapatkan hasil bahwa etos kerja yang membentuk budaya kerja organisasi masih buruk, ini ditandai dengan kedisiplinan yang rendah dalam jam kerja, padahal DPKAD Kota Lhokseumawe sebagaimana dimaksud dalam Qanun No. 16 tahun 2009 berfungsi sebagai bendahara umum daerah, yang artinnnya sebagai loket penyetoran pajak dan restribusi yang dipungut oleh SKPD lainnya di lingkungan Pemko Lhokseumawe.



Kondisi tersebut dapat menjadi contoh yang buruk bagi SKPD lainnya atau bahkan dapat mempengaruhi kinerja SKPD lainnya dalam melaksanakan pemungutan pajak dan redistribusi untuk disetorkan ke DPKAD. Seharusnya DPKAD memposisikan dirinya sebagai contoh yang baik bagi SKPD lainnya, sehingga menimbulkan persepsi sebagai pengayom dalam meningkatkan citra birokrasi pemerintahan.

Etos kerja yang buruk tersebut tidak terlepas atau mempunyai kolerasi dengan bentuk akuntabilitas yang dilaksanakan. Berdasarkan hasil penelitian tentang akuntabilitas di DPKAD ditemukan bahwa akuntabilitas kepada atasan saja dengan sistem *paternalistic management* akan mempengaruhi pegawai dalam mempertanggung jawabkan pekerjaannya, dan hal tersebut tercermin dalam etos kerja yang diperlihatkan oleh pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe.

Selanjutnya menurut Pengamat Birokrasi dan Politik, Drs. Ismail Adjie, M.Si mengatakan bahwa :

“ ... rendahnya kedisiplinan atau etos kerja pegawai pada DPKAD khususnya atau SKPD Lainnya secara umum disebabkan oleh adanya kebijakan Pemerintah Daerah untuk memangkas TPK karena terlalu besar, alasannya karena disesuaikan dengan belanja publik, padahal karena jumlah pegawai negeri di Kota Lhokseumawe yang terlalu banyak, berimbas pada besarnya biaya aparatur, seharusnya kebijakan yang ditempuh adalah rasionalisasi pegawai”  
( wawancara tanggal 27 Februari 2010 )

Hal senada juga diungkapkan oleh Sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe, Bapak Drs. T. Maimun, M.Si menyebutkan bahwa :

“ ...pemangkasan TPK secara signifikan turut mempengaruhi kinerja pegawai, tetapi kita lakukan upaya persuasif memberikan pengarahan kepada pegawai bahwa kondisi keuangan Pemko saat ini masih belum baik, dan dana untuk TPK tersebut dialokasikan kepada sektor publik ”  
( wawancara tanggal 1 Maret 2010 )

Berdasarkan penjelasan tersebut jelaslah bahwa menurunnya tingkat kedisiplinan pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe disebabkan karena adanya upaya dari Pemerintah Kota untuk memotong TPK untuk merasionalisasikan besaran anggaran biaya aparatur dan belanja publik.

Senada dengan hal tersebut, Roslina Anggota Komisi A ( Bidang Pemerintahan ) DPRK Kota Lhokseumawe menyatakan sebagai berikut :

“ ... secara signifikan memang terasa efek dari pemangkasan TPK di jajaran Pemko Lhokseumawe terhadap kinerja aparatur, tetapi seharusnya jangan disamaratakan disetiap SKPD, khusus untuk DPKAD sebaiknya diberikan alat motivasi lain atau metode lain... ”  
( wawancara tanggal 1 Maret 2010 )

#### **b. Sistem Promosi**

Selanjutnya adalah sistem promosi dan pengangkatan dalam jabatan. Malayu ( 2003:113) menyebutkan bahwa dengan promosi akan meningkatkan gairah bekerja, kedisiplinan dan memperbesar produktivitas serta meningkatkan kinerja pegawai. Peningkatan tersebut dapat terlaksana bila promosi dilakukan dengan prinsip keadilan dan objektif.

Keadaan yang tercermin dalam proses promosi di DPKAD Kota Lhokseumawe dilaksanakan secara tidak objektif. Dalam proses promosi dilingkungan birokrasi pemerintahan selayaknya mengacu kepada beberapa kriteria seperti umur, masa kerja, golongan ruang, pendidikan dan pelatihan. Disamping pertimbangan lain dari atasan langsung yang bersangkutan.

Tetapi berdasarkan temuan dari hasil wawancara menunjukkan bahwa promosi dipengaruhi oleh faktor lain, sehingga kemandirian baperjakat yang semestinya melaksanakan hal tersebut menjadi tidak nampak, bahkan baperjakat



sering disebutkan sebagai lembaga tukang stempel saja. Tidak objektifnya baperjakat dalam hal ini terlihat dari penempatan pejabat struktural yang tidak berdasarkan kepada kompetensi keilmuannya, bahkan penempatan kepala seksi yang tidak diambil dari pegawai yang memiliki kinerja baik. Sebagaimana pemaparan iforman dalam wawancara.

Keadaan yang demikian tentu akan mempengaruhi kinerja birokrasi secara keseluruhan, dimana pegawai akan merasa tidak adanya pengakuan terhadap hasil pekerjaannya. Tidak diterapkannya metode imbalan ekstrinsik tersebut membuat pegawai apatis dan cenderung untuk bersikap pasif sedangkan efek lainnya adalah akan berkurangnya kepercayaan pegawai kepada pimpinan institusi, kondisi tersebut sangat merugikan birokrasi.

### **c. Kesempatan mengikuti pendidikan dan pelatihan**

Berikutnya adalah kesempatan mengikuti pendidikan dan pelatihan. Hasil wawancara menunjukan bahwa dinas menfokuskan pemberian pelatihan kepada pegawai, karena kegiatan pelatihan biasanya didanai oleh penyelenggara. Sedangkan untuk pendidikan lanjutan dinas hanya memberikan izin atau keterangan belajar dengan biaya sendiri, bahkan pegawai yang sedang menempuh pendidikan di luar daerah terancam untuk tidak mendapatkan dana lagi dikarenakan anggaran dari bagian keuangan Pemko Lhokseumawe sudah tidak mencukupi untuk itu.

Soesilo ( 2000: 12 ) menyebutkan salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya kinerja birokrasi adalah sumber daya manusia yang berkaitan dengan kemampuan bekerja secara optimal. Untuk dapat menghasilkan sumber daya

manusia yang berkualitas, maka pegawai harus diberikan pendidikan baik yang bersifat formal maupun non formal seperti diklat, penataran, seminar, training, workshop dan lain sebagainya.

Kurangnya dukungan finansial dari Pemko Lhokseumawe sangat mempengaruhi kondisi sumber daya manusia birokrasi, walaupun menurut data kepegawaian menunjukkan bahwa banyak pegawai yang sudah menempuh pendidikan tinggi, tetapi kebanyakan dari mereka akan menempuh masa pensiun dalam beberapa tahun lagi, sehingga organisasi birokrasi akan kehilangan atau kekurangan sumber daya yang berkualitas pada masa yang akan datang, sementara kondisi pekerjaan pada masa yang akan datang semakin berat, karena disamping mulai penerapan prinsip – prinsip *good government* tuntutan masyarakat juga semakin tinggi untuk penyediaan fasilitas publik dan pembangunan yang berkualitas.

Disebabkan karena tingkat kedisiplinan pegawai yang rendah, promosi yang tidak objektif dan berkeadilan serta dipengaruhi oleh tekanan dari pihak tertentu dan kurangnya dukungan Pemko dalam memberikan bantuan pada pegawai dalam melanjutkan pendidikannya, berdampak pada buruknya budaya kerja organisasi DPKAD Kota Lhokseumawe yang secara langsung akan mempengaruhi kinerja birokrasi dalam meningkatkan PAD khususnya dan menyediakan fasilitas publik pada umumnya.

Osborne ( 2004 : 49 ) menyebutkan bahwa disamping terbentuk dari nilai – nilai, norma dan perilaku pegawai, budaya birokrasi dipengaruhi juga oleh bagian DNA organisasi lainnya, dalam hal ini dikaitkan dengan akuntabilitas yang



bersifat *paternalistic management* dengan pola hirarkhis yang diaplikasikan pada DPKAD Kota Lhokseumawe mengakibatkan budaya kerja pegawai terbiasa untuk memuaskan atasannya bukan memuaskan masyarakat. Dengan kondisi pembentuk budaya ( etos kerja, promosi, diklat ) yang tidak mendukung kearah motivasi dan dipengaruhi pula oleh akuntabilitas yang bersifat *paternalistic management* mengakibatkan kinerja pegawai kurang baik sehingga kinerja birokrasi menjadi rendah.

Berdasarkan hal tersebut maka didapatkan kesimpulan bahwa rendahnya kinerja Birokrasi pada DPKAD Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan PAD disebabkan karena akuntabilitas atau pertanggung jawaban yang bersifat hirarkhis atau memakai pola *paternalistic management* yang mengakibatkan hilangnya kreativitas dan inovasi pegawai dalam usaha merubah kondisi organisasi ke arah yang lebih baik. Dan faktor budaya organisasi yang buruk dengan indikator pembentuk budaya yang tidak efektif dalam memotivasi pegawai serta dipengaruhi oleh akuntabilitas birokrasi yang bersifat *paternalistic management* mengakibatkan kinerja birokrasi menjadi monoton.

#### **IV.2.3 Strategi dalam peningkatan PAD**

Selanjutnya adalah strategi dalam peningkatan PAD, Osborne menyebutkan strategi yang dipakai untuk meningkatkan kinerja birokrasi adalah dengan menganalisa penyebab dari lemahnya kinerja birokrasi tersebut. Sehingga strategi digunakan sebagai titik pendongkrak yang akan merubah dinamika dari sistem yang dijalankan pada birokrasi.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka untuk merubah akuntabilitas dan budaya organisasi haruslah dengan menemukan formula yang dapat mengubah akuntabilitas dan budaya organisasi tersebut. Dalam penelitian ini penulis mengidentifikasi bahwa formula yang cocok untuk dijadikan strategi dalam peningkatan PAD adalah dengan mengubah sistem pertanggungjawaban birokrasi yang bersifat hirarkhis kepada pertanggungjawaban ganda.

Sedangkan strategi yang dilaksanakan oleh DPKAD Kota Lhokseumawe sebagaimana yang disebutkan oleh Kadis DPKAD dengan menjaring objek pajak baru dan melakukan kerjasama dengan pihak terkait lainnya, masih belum bisa dijadikan titik pendongkrak dalam meningkatkan kinerja birokrasi. Seharusnya yang dijadikan titik pendongkrak adalah mengubah pertanggung jawaban. Birokrasi dibawah kendali Ir. Mawardy Yusuf, M.Si harus berani menerapkan pertanggung jawaban ganda dalam meningkatkan PAD.

Jadi tidak hanya terfokus pada laporan kepada Walikota saja melalui indikator target dan realisasi, tetapi adanya inovasi dan kreativitas dari birokrasi dalam mengenjot PAD sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada publik. Inovasi dan kretivitas tersebut seharusnya tumbuh pada DPKAD Kota Lhokseumawe dengan permasalahan sebagaimana yang diungkapkan oleh Kepala bidang Pendapatan Asli Daerah DPKAD Kota Lhokseumawe Bapak Zulbahri, S.Sos, yang mengatakan bahwa rendahnya tarif pajak dan restribusi juga merupakan salah satu faktor penyebab kecilnya PAD Kota Lhokseumawe.

Dengan kondisi tersebut seharusnya pihak DPKAD mengajukan rancangan revisi tarif pajak dan restribusi kepada Walikota untuk dibahas bersama



legislatif. Selanjutnya adalah mengenai kontrak pengutipan retribusi pasar dan parkir yang diserahkan kepada pihak ketiga, DPKAD harus mencari alternatif solusinya, agar kewibawaan pemerintah bisa dipertahankan dengan tidak menunda atau mementahkan kembali Peraturan Walikota tentang pemberhentian kerjasama dengan pihak ketiga.

Selanjutnya menurut pengamatan penulis yang tidak terpikirkan oleh birokrasi ( DPKAD ) adalah peluang dari sektor penyediaan air bersih, sampai sekarang masyarakat kota Lhokseumawe masih menikmati pelayanan PDAM Tirta Mon Pase Milik Pemko Aceh Utara, sehingga pajak dan retribusi dibidang ini menjadi pemasukan untuk Aceh Utara.

Seharusnya DPKAD mengajukan usulan kepada Pemko Lhokseumawe untuk membentuk Perusahaan Air Minum Daerah dengan memanfaatkan salah satu turbin dari PT. Arun LNG yang sudah tidak terpakai lagi. Kemudian mengajukan juga bedirinya sebuah perusahaan pengolahan ikan dan memungut pajaknya serta pajak turunan dari sektor tersebut, karena selama ini ikan – ikan segar dari kota Lhokseumawe diangkut ke Medan ( Sumatera Utara ) dan diolah disana, yang memungut pajaknya adalah Pemda Kota Medan. Berikutnya adalah menyiapkan Rancangan Qanun tentang Pajak dan Restribusi Sarang Burung Walet.

Strategi selanjutnya dalam bidang budaya organisasi. Titik pendongkrak dalam strategi budaya adalah mengubah kebiasaan pegawai, kebiasaan pegawai sebagaimana yang tergambar dari hasil wawancara adalah sangat buruk, yaitu tingkat kedisiplinan yang rendah, motivasi kerja yang rendah sebagai akibat dari

akuntabilitas yang salah. Dalam wawancara dengan informan tidak didapatkan strategi yang digunakan untuk mengubah budaya organisasi tersebut.

Birokrasi masih terfokus pada bagaimana cara mengoptimalkan pemasukan pada sektor Galian – C dan upaya ekstensifikasi PAD. Tidak terpikirkan bahwa untuk menempuh keinginan tersebut dibutuhkan pegawai yang handal dan kreatif, dan pegawai yang handal dan kreatif hanya akan tercipta bila alat pemotivasiannya diperhatikan dengan baik.

Dalam wawancara dengan informan, tidak ditemukan upaya yang dilakukan birokrasi dalam memperhatikan alat motivasi pegawai. Seharusnya dicarikan solusi bagaimana mengatasi kurangnya dukungan dari Pemko Lhokseumawe dalam bantuan pembiayaan pendidikan. Padahal dengan otonomi khusus peluang untuk mendapatkan bantuan pendidikan dan bantuan fasilitas pendidikan sangat banyak disediakan oleh berbagai LSM dan negara – negara donor tergantung bagaimana kreativitas dan kepiawaian pemerintah dalam mendapatkannya, inilah yang diharapkan tercipta pada era otonomi daerah seperti disampaikan oleh Widjaya ( 2002 :7 ) bahwa melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya.

Kemudian pengelolaan sumber daya aparatur sangat penting dalam mengisi otonomi daerah, keberhasilan daerah ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya. Pada masa otonomi daerah, daerah akan menfokuskan kewenangan yang diberikan. Sehingga adanya suatu keharusan kemampuan dari daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut. Dimana kemampuan ini akan mencakup manusia sebagai pelaksana, dukungan keuangan,



peralatan dan organisasi/manajemen yang kesemuanya harus baik. (Kaho, 2001:60).

Dengan meningkatnya peran daerah, salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah tersedianya sumber daya manusia yang memadai khususnya aparatur Pemda dan masyarakat. Lebih eksplisit lagi tersedianya pegawai dengan kuantitas dan kualitas yang memadai untuk menjalankan fungsi daerah secara efektif dan efisien dalam mengisi otonomi daerah merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda lagi.

Berkenaan dengan hal tersebut perlu dicarikan solusi lain agar pemotongan tunjangan prestasi kerja tidak memberikan efek yang signifikan dalam menurunkan kinerja pegawai. Dalam hal ini upah pungut pajak dapat dioptimalkan sebagai insentif untuk pegawai DPKAD, perlu pendekatan persuasif dalam menyampaikan solusi ini kepada pegawai, hasil akhir yang diharapkan adalah meningkatnya kinerja pegawai dalam setiap bidangnya untuk memaksimalkan peningkatan PAD.

#### **IV.2.4. Temuan Lainnya**

Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan ditemukan juga 2 ( dua ) faktor lainnya dari Osborne, selain akuntabilitas dan budaya organisasi yang mempengaruhi kinerja birokrasi dalam meningkatkan PAD. Dalam wawancara dengan informan ditemukan bahwa pemotongan tunjangan prestasi kerja ( TPK ) pada jajaran Pemko Lhokseumawe hingga mencapai angka 50 persen pada tahun

2010 secara signifikan akan mempengaruhi kinerja birokrasi, hal ini diakui oleh sekretaris DPKAD Kota Lhokseumawe, bapak Drs. T. Maimun, M.Si.

Bahkan lebih lanjut informan menyebutkan bahwa pada tahun 2009 awal rencana pemotongan tersebut diumumkan telah menimbulkan efek yang sangat kuat terhadap melemahnya semangat kerja pegawai, pemerintah terpaksa melakukan pemotongan TPK untuk merasionalisasikan anggaran APBD agar tercipta keseimbangan antara biaya publik dan biaya pembangunan.

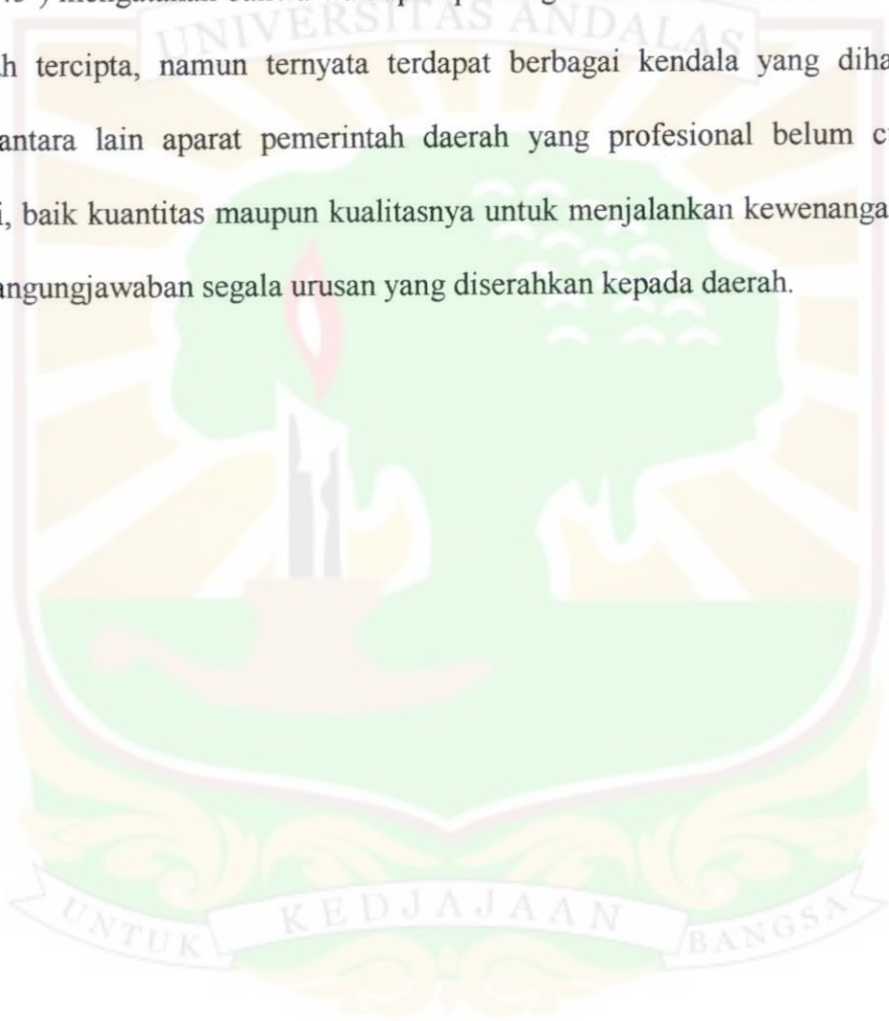
Selanjutnya adalah ditemukan juga DNA kekuasaan, dalam hal ini Walikota sebagai penanggung jawab utama dalam pengelolaan dan peningkatan PAD sebagaimana disebutkan dalam permendagri No. 13 tahun 2006 tidak melakukan fungsi pengendalian dengan kekuasaan yang dimikinya terhadap kinerja DPKAD sebagai pelaksana teknis pengelolaan dan peningkatan PAD.

Seharusnya berdasarkan laporan perkembangan capaian PAD pertahunnya, yang mengalami tren penurunan selama periode otonomi khusus atau pada masa jabatan Walikota saat ini, maka Walikota sebagai penanggung jawab utama harus membuat regulasi untuk meningkatkan efektifitas DPKAD Kota Lhokseumawe.

Menurut wawancara dengan informan, tidak ditemukan bentuk sugesti ataupun tindakan yang positif dari Walikota untuk perbaikan kondisi PAD Kota Lhokseumawe, lebih lanjut informan mengatakan bahwa target dan realisasi PAD pertahunnya hanya dipatok dengan penambahan 10 persen pertahun, hal ini juga dibenarkan oleh pengamat Birokrasi bahwa sebenarnya pemerintah tidak memiliki data potensi kekayaan daerah.



Tidak adanya intervensi dari kekuasaan yang dimiliki walikota dalam meningkatkan efektifitas DPKAD tersebut juga mencerminkan bahwa walikota sebagai pejabat publik yang dipilih pada masa otonomi khusus tidak menjalankan fungsinya sebagai pejabat yang profesional. Berkenaan dengan hal ini Kaloh ( 2002 : 45 ) mengatakan bahwa walaupun peluang untuk melaksanakan otonomi luas telah tercipta, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, antara lain aparat pemerintah daerah yang profesional belum cukup memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan pertanggungjawaban segala urusan yang diserahkan kepada daerah.



## BAB. V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5. 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut, maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut :

1. Lemahnya kinerja birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ( PAD ) pasca otonomi khusus Aceh adalah disebabkan oleh :

- a. Faktor Akuntabilitas

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban birokrasi yang bersifat *paternalistic management*, yaitu dengan penerapan pola hirarkhis dalam sistem pekerjaan ( *officialdom* ) akibatnya kreativitas dan inovasi bawahan sulit untuk diaplikasikan. Pejabat birokrasi diumpamakan sebagai mesin birokrasi yang tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya, sepanjang tugas dan wewenang tersebut telah sesuai dengan prosedur atau target yang telah ditetapkan maka akuntabilitasnya telah diwujudkan. Birokrasi pada DPKAD Kota Lhokseumawe terkerengkeng dalam “ patron “ yang sudah ditetapkan sebelumnya sehingga tersentralisasi dengan sistem yang telah diciptakan tersebut.

- b. Faktor Budaya Organisasi.

Buruknya budaya organisasi yang ditunjukkan oleh tingkat kedisiplinan yang rendah, disebabkan oleh insentif yang dipangkas, promosi tidak berdasarkan keadilan dan objektivitas dan kesempatan



pendidikan yang tidak didukung dengan anggaran yang memadai, serta dipengaruhi oleh akuntabilitas birokrasi yang bersifat *paternalistic management*, menyebabkan motivasi pegawai dalam bekerja menjadi rendah, sehingga pegawai cenderung untuk berusaha bekerja sesuai dengan patron yang telah ditetapkan, akibatnya berkembang budaya pegawai berusaha untuk melayani atasannya. Lahirnya karakteristik budaya organisasi tersebut sebagai imbas dari sistem otorisasi yang menempatkan manusia sebagai objek pasif.

- c. Disamping kedua faktor tersebut, dalam penelitian ini ditemukan juga DNA Sistem Insentif atau titik pendongkrak kedua dari Teori Osborne mempengaruhi lemahnya kinerja birokrasi dalam peningkatan PAD, yaitu akibat dari dipangkasnya tunjangan prestasi kerja ( TPK ) hingga 50 persen.
- d. Selanjutnya ditemukan juga DNA lainnya dari Osborne yaitu Kekuasaan, dalam hal ini Walikota Lhokseumawe sebagai pejabat publik dan penanggungjawab utama terhadap peningkatan PAD sesuai dengan Permendagri No. 13 tahun 2006 tidak menjalankan fungsi pengendalian kepada Institusi Teknis yang ditunjuk ( DPKAD Kota Lhokseumawe ), terbukti dengan tidak adanya regulasi atau intervensi langsung dari Walikota untuk meningkatkan efektifitas DPKAD Kota Lhokseumawe dalam mengelola dan meningkatkan PAD.

2. Strategi yang digunakan untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah :

Intensifikasi penerimaan PAD, artinya Birokrasi masih fokus kepada meningkatkan penerimaan dari sektor – sektor yang sudah ada, tidak ditemukan strategi yang bersifat ekstensifikasi dengan menambah jumlah sektor penerimaan. Strategi intensifikasi tidak menggambarkan esensi dari pelaksanaan otonomi khusus Aceh. Birokrasi masih belum mampu melahirkan inovasi dan kreativitas yang dapat mengisi pelaksanaan otonomi khusus Aceh.

## 5. 2. Saran

Sesuai dengan maksud otonomi daerah dan untuk merealisasikan otonomi khusus sebagaimana disebutkan dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 1 ayat (2) bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Maka diperlukan perubahan paradigma dalam pengelolaan birokrasi pemerintahan.

Berkenaan dengan hal tersebut maka berdasarkan hasil penelitian ini disarankan kepada DPKAD Kota Lhokseumawe sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan PAD haruslah merubah akuntabilitas birokrasi. Dengan menerapkan pertanggung jawaban ganda kepada setiap pegawai, sehingga

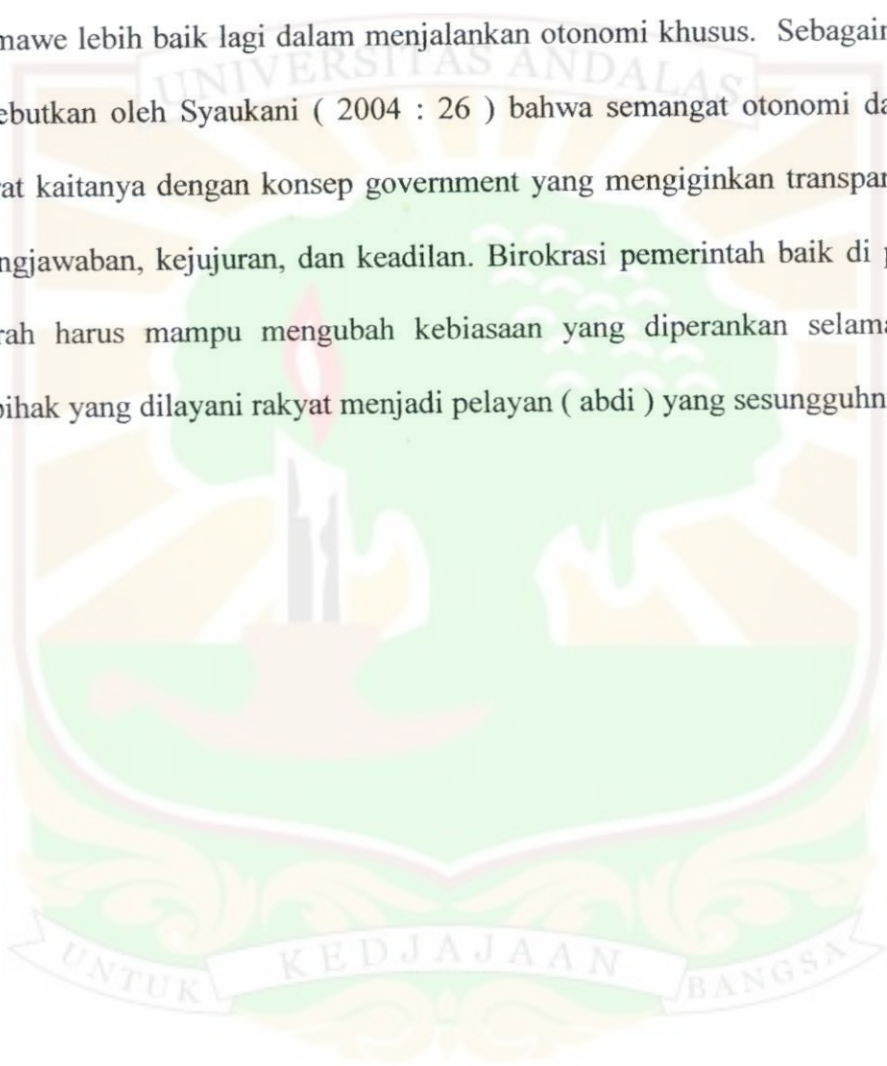


akan lahir inovasi dan kreativitas dalam meningkatkan PAD. Indikator pencapaian kinerja tidak hanya didasarkan kepada realisasi dari target PAD yang ditetapkan tetapi dengan menciptakan indikator lain misalnya bagaimana menciptakan kemandirian daerah dalam membiayai sendiri biaya aparatur sebagai salah satu bentuk pertanggung jawaban publik. Sehingga gaji atau biaya aparatur dapat dibiayai dari PAD bukan mengharapkan bantuan DAU atau DAK.

2. Perlu digagas investasi yang akan menciptakan sumber penerimaan pajak dan retribusi yang baru, seperti pendirian Perusahaan Air Minum dengan memanfaatkan turbin yang tidak terpakai lagi pada PT. Arun LNG, pendirian pabrik pengelolahan ikan, serta pengelolaan kawasan pariwisata pantai ujung blang di bibir selat malaka.
3. Mengkaji kembali ketentuan tarif pajak dan retribusi pada sejumlah Qanun dan Perwako yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi perekonomian saat ini. Mengajukan draf perubahannya kepada Walikota untuk dibahas lebih lanjut, dan ini termasuk salah satu fungsi DPKAD yang belum dilaksanakan.
4. Optimalisasi penggunaan upah pungut pajak untuk memotivasi pegawai DPKAD Kota Lhokseumawe, upah pungut pajak harus diperuntukkan sebahagian besar untuk insentif pegawai dilapangan.
5. Perlu dibuat regulasi untuk meningkatkan kedisiplinan pegawai melalui imbalan ekstrinsik berupa penghargaan kepada pegawai yang berprestasi baik dan hukuman bagi pegawai yang berprestasi buruk. Peningkatan

peran pengawasan dari masing – masing atasan langsung pegawai dan perbaikan meode promosi dan jenjang karir dengan prinsip objektivitas dan berkeadilan.

Dengan saran tersebut diatas diharapkan kinerja DPKAD Kota Lhokseumawe lebih baik lagi dalam menjalankan otonomi khusus. Sebagaimana yang disebutkan oleh Syaukani ( 2004 : 26 ) bahwa semangat otonomi daerah sangat erat kaitanya dengan konsep government yang mengiginkan transparansi, pertanggungjawaban, kejujuran, dan keadilan. Birokrasi pemerintah baik di pusat dan daerah harus mampu mengubah kebiasaan yang diperankan selama ini sebagai pihak yang dilayani rakyat menjadi pelayan ( abdi ) yang sesungguhnya.





#### Daftar Pustaka :

- Arnita, 2005, *Desentralisasi di Aceh*, dalam Suloh Vol. III, Fakultas Hukum Unimal Lhokseumawe
- Atmosoeprapto, K, 2001, *Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta
- Albrow, Martin, 2005, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Anwar Prabu Mangkunegara, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Aiyub, 2003, Tesis, *Reformasi Administrasi dalam Otonomi Khusus ( Studi Pada Pemerintah Kabupaten Aceh Utara )*, Unibraw, Malang
- Bastian, Indra, 2001, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta
- Bungin, Burhan, 2008, *Penelitian Kualitatif : komunikasi, ekonomi, kebijakan publik dan Ilmu sosial lainnya*, Kencana, Jakarta
- Faisal, Sanafiah, 1999, *Format – format Penelitian*, Raja Graфика Persada, Jakarta
- Gibson dkk, 1989, *Organisasi dan Manajemen*, Erlangga, Jakarta
- Gitosudarmo, Indriyo & Sudita I Nyoman, 2000, *Perilaku Keorganisasian*, BPFE, Yogyakarta
- Jimung Martin, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan daerah, dalam Perspektif Otonomi Dearah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta
- Hasibuan Malayu SP, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta
- Hidajatul H, Siti, 2004, *Birokrasi dan Pembentukan Civil Society, Analisis Peran dan Fungsi Birokrasi di Indonesia*, Pukad-Hali, Surabaya
- Juwaini Jazuli, 2007, *Otonomi Sepenuh Hati, Pokok-pokok pikiran untuk perbaikan implementasi otonomi daerah*, AL-I'Tishom, Jakarta
- Kaloh, 2002, *Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*, Rineka Cipta, Jakarta
- Kaho, Rihu, Joesoef 1998, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta

- Manan, Bagir, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Martin, 2002, *Analisis Kinerja Birokrasi dilingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Irian Jaya*, Tesis, UGM, Yogyakarta
- Melkisedek, 2000, *Faktor yang mempengaruhi rendahnya kinerja birokrasi pada dinas pekerjaan umum kota Kupang*, Tesis, UGM, Yogyakarta
- Muhaimin, Yahya, 1990, *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia*, dalam Prisma No.10 Oktober 1990, Jakarta
- Miftah, Thoha, 2004, *Birokrasi Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Moleong, Lexy J, 1999, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya Bandung
- Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Nugroho, Riant D, 2000, *Otonomi Dearah Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Elex Media Computindo, Jakarta
- Tandry, 2002, *Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Studi pada Sekretariat Daerah Kota Jambi*, Tesis, UGM, Yogyakarta
- Osborne, David & Plastrik P, 2004, *Memangkas Birokrasi lima startegi menuju pemerintahan wirausaha*, PPM, Jakarta
- Riza, 2009, *PAD Lhokseumawe Belum Tergarap Optimal*, Aceh Economic Review, dalam [www.aceh-economic-review.com/beritadaerah](http://www.aceh-economic-review.com/beritadaerah)
- Syaukani, 2004, *Otonomi Dearah Demi Kesejahteraan Rakyat*, Nuansa Madani, Jakarta.
- Said Mas'ud, 2005, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Pres, Malang
- Sarundajang, 2005, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalan*, Katahastapustaka, Jakarta
- Shaleh, 2008, *Lhokseumawe ditangan Munir, Apa yang berubah ?* dalam tabloid Modus Aceh, Minggu II November 2008
- Sinambela, Mahadi & Azhari, 2003, *Dilema Otonomi Daerah dan Masa Depan Nasionalisme Indonesia*, Balairung&co, Yogyakarta



- Sarpuddin HA, 2009, *Untuk Aceh Lebih Baik : Ide, kerja dan harapan Ahmad Farhan Hamid*, Kita Buku, Jakarta
- Syarifudin Zainal S dan Nogi Hessel, 2005, *Kinerja Organisasi Publik*, YPAPI, Yogyakarta
- Sedarmayanti, 2001, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung
- Soekanto, Soejono, 1983, *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta
- Soesilo, I. Nining, 2000, *Reformasi Pembangunan dengan Langkah – Langkah Manajemenen Strategik*, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, FEUI, Jakarta
- Swasto, Bambang, 1996, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Pengaruhnya Terhadap Kinerja dan Imbalan*, FIA Unibraw, Malang
- Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada Jakarta
- Wajong, 1975, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta
- Yowono, Sony, Edy Sukarno, Muhammad Ichsan, 2002, *Petunjuk Praktis Penyusunan Balance Scorecard : Menuju Organisasi Yang Berfokus pada Strategi*, Gramedia, Jakarta
- Perundang – undangan :
- Undang Undang Republik Indonesia, No. 24 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Provinsi Aceh
- Undang Undang Republik Indonesia, No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang Undang Republik Indonesia, No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Undang Republik Indonesia, No. 44 Tahun 1999 Tentang Keistimewaan Aceh
- Undang Undang Republik Indonesia, No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Aceh

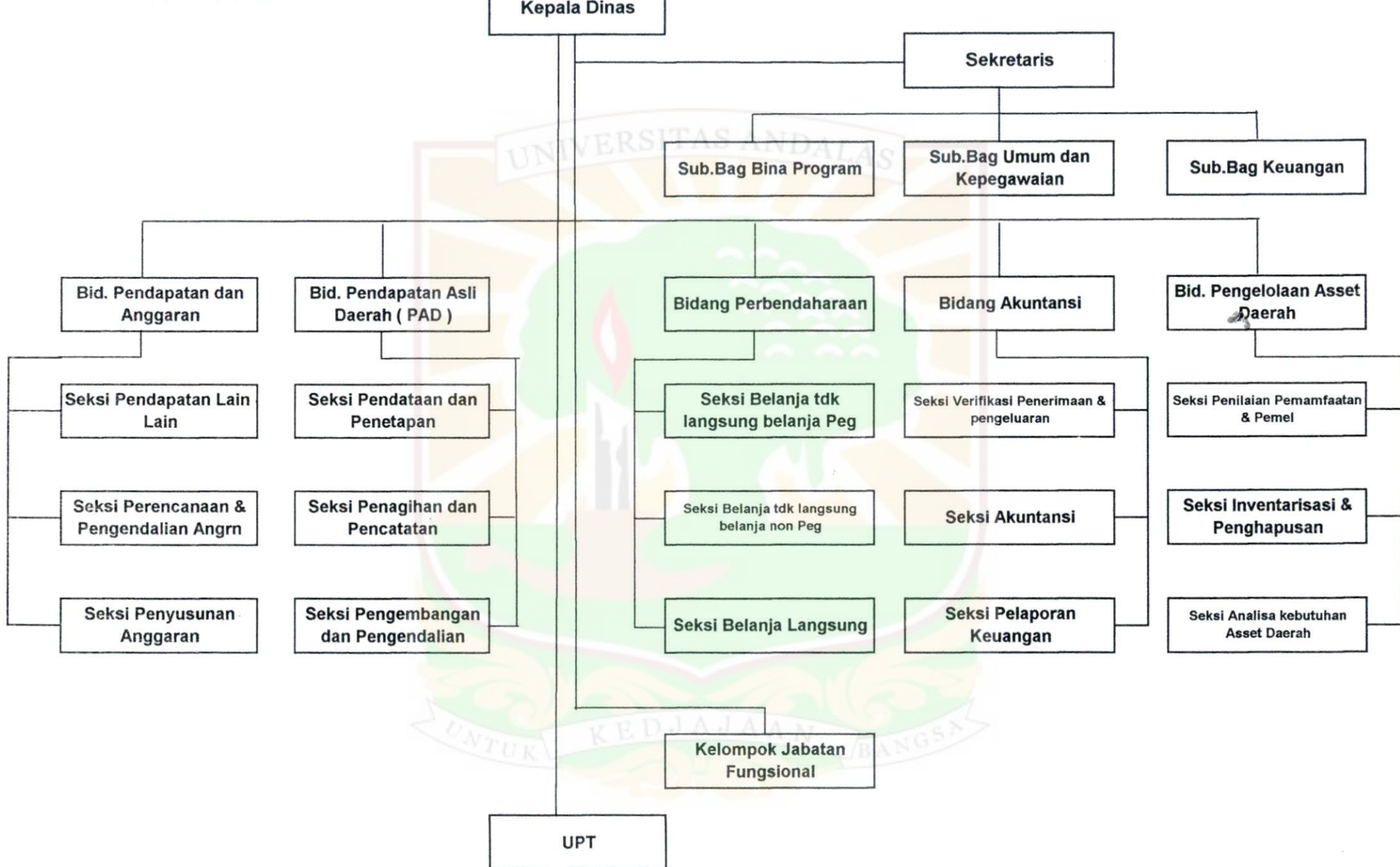
Undang Undang Republik Indonesia, No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Republik Indonesia, No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Undang Undang Republik Indonesia, No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh









DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
**UNIVERSITAS ANDALAS**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

Alamat : Gedung E, Kampus Unand Limau Manis, Po Box. 271 PADANG - 25163  
Telp. 0751 - 71686, Fax. 0751 - 71691 Email : pps-and@telkom.net

Nomor : 24/ H16.S2 /PI-2010  
Lamp : -  
Hal : *Penelitian*

01 Februari 2010

Kepada Yth.  
**Sdr. Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah**  
**di**  
**Kota Lhokseumawe**

Dengan hormat, kami sampaikan kepada saudara bahwa :

Nama : **Ferizaldi**  
No. BP : **0821202034**  
Program Studi : **Politik Lokal dan Otonomi Daerah**  
Alamat : **Jl. Merdeka Lorong Barona Simp. Empat Lhokseumawe**

untuk melakukan Penelitian selama 3 bulan mulai bulan Februari s/d April 2010 pada lembaga/Instansi yang berada di bawah pengawasan Saudara, dalam rangka menyelesaikan studinya pada Program Pascasarjana (S2) Universitas Andalas dengan judul: "**Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Birokrasi Pasca Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam**".

Sehubungan dengan maksud tersebut, kami mengharapkan bantuan Saudara agar berkenan memberi izin yang bersangkutan untuk **mengumpulkan data**, dalam pelaksanaan penelitiannya.

Demikianlah semoga Saudara berkenan, dan atas kerjasama yang baik kami ucapkan terima kasih.



**Tembusan Yth.:**

1. Ketua Prog. Studi Polokda
2. Komisi Pembimbing
3. Yang bersangkutan
4. Arsip





**PEMERINTAH KOTA LHOKSEUMAWE**  
**DINAS PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH**

JLN. Merdeka No.145, Telp (0645) 46997/47204, Fax (0645) 41991

**LHOKSEUMAWE**

Kode Pos 24315

Lhokseumawe, 8 Maret 2010

Nomor : 093/468 /2010  
Lampiran : -  
Perihal : Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat,  
Sdr. Ferizaldi  
Mahasiswa Pascasarjana,  
Universitas Andalas Padang  
Di-  
Tempat

1. Sehubungan dengan Surat Direktur Pascasarjana Universitas Andalas Padang Nomor : 24/H16.S2/PI.2010 Tanggal 1 Februari 2010 perihal sebagaimana pokok surat ini, maka kami pada prinsipnya mengizinkan Saudara untuk melakukan Penelitian pada DPKAD Kota Lhokseumawe dengan judul " Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Birokrasi Pasca Otsus Aceh "
2. Demikian kami sampaikan dan seperlunya.

a.n. Kepala Dinas Pengelola Keuangan  
dan Aset Daerah Kota Lhokseumawe  
Sekretaris



**Drs. T. Maimun, M.Si**

Pembina/ Nip. 19581231 198603 1 093

Panduan Wawancara :

I. Mencari Penyebab Rendahnya Kinerja Birokrasi

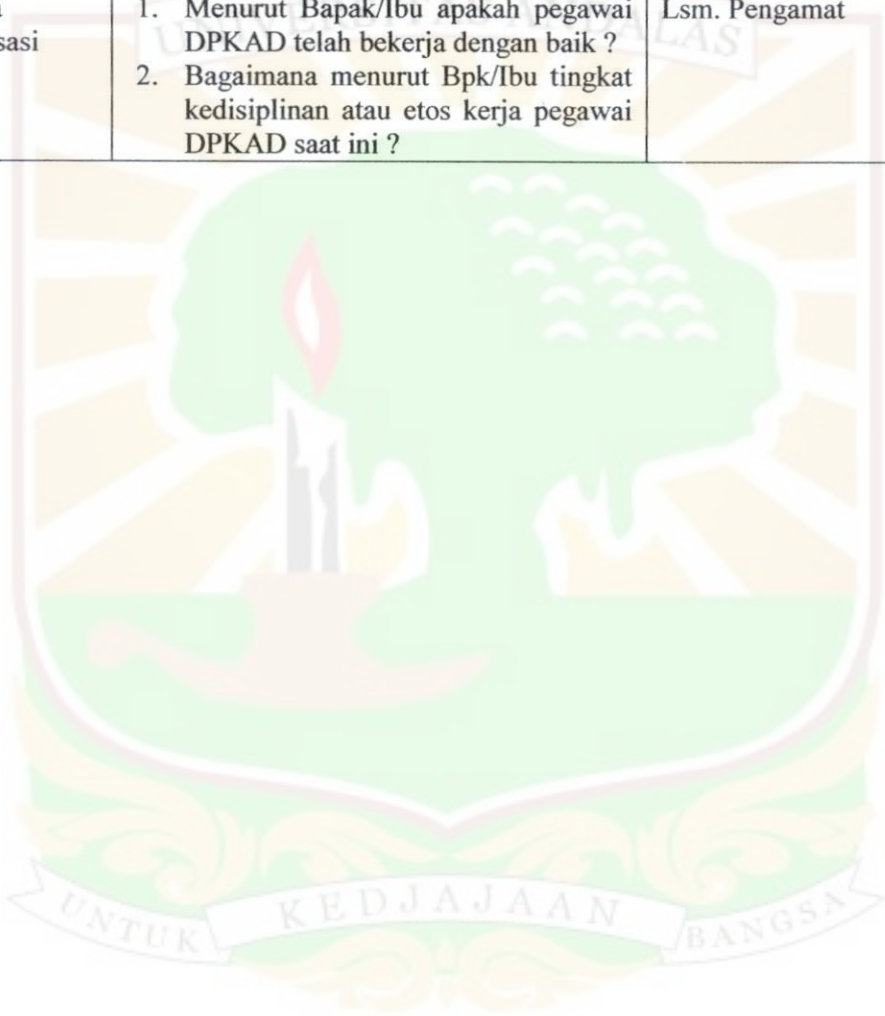
A. Untuk Birokrat

No.	Operasional	Pertanyaan	Responden
1.	Akuntabilitas	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dalam mengelola dan meningkatkan PAD kepada siapa Bpk/ Ibu bertanggungjawab ?</li><li>2. Bagaimana Model atau Metode Pertanggungjawaban tersebut ?</li><li>3. Apa yang dijadikan indikator dalam pertanggungjawaban tersebut ?</li><li>4. Menurut Bpk/Ibu apakah Otonomi Khusus mempengaruhi peningkatan PAD ?</li><li>5. Menurut Bpk/Ibu berapa persenkah PAD yang layak dari Total PAD pada masa Otsus ?</li></ol>	Kadis DPKAD, Sekretaris DPKAD, Kabid PAD.
2.	Budaya Organisasi	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Bagaimana tingkat kedisiplinan pegawai dalam bekerja ?</li><li>2. Bagaimana sistem pemberian insentif atau TPK ?</li><li>3. Bagaimana Sistem Promosi dilaksanakan ?</li><li>4. Bagaimana dengan kesempatan diklat diberikan ?</li></ol>	Kadis DPKAD/Sekretaris, Kabid dan Staf DPKAD.



Panduan Wawancara :  
I. Mencari Penyebab Rendahnya Kinerja Birokrasi  
B. Untuk Lsm, Pemerhati/ Pengamat Birokrasi Politik

No.	Operasional	Pertanyaan	Responden
1.	Akuntabilitas	<div>1. Bagaimana tanggapan Bapak/Ibu tentang pertanggung jawaban pengelolaan PAD pada DPKAD Kota Lhokseumawe ?</div> <div>2. Menurut Bpk/Ibu apakah Otonomi Khusus mempengaruhi peningkatan PAD ?</div>	Lsm, Pengamat
2.	Budaya Organisasi	<div>1. Menurut Bapak/Ibu apakah pegawai DPKAD telah bekerja dengan baik ?</div> <div>2. Bagaimana menurut Bpk/Ibu tingkat kedisiplinan atau etos kerja pegawai DPKAD saat ini ?</div>	Lsm. Pengamat



Panduan Wawancara :  
II. Strategi dalam peningkatan PAD  
A. Untuk Birokrat

No.	Operasional	Pertanyaan	Responden
1.	Akuntabilitas	<div>1. Menurut Bpk/Ibu strategi apakah yang ditempuh dalam meningkatkan PAD ?</div> <div>2. Menurut Bpk/Ibu apakah strategi tsb cocok diterapkan dalam konteks otonomi khusus sekarang ?</div>	Kadis DPKAD/Sekretaris, Kabid PAD
2.	Budaya Organisasi	<div>1. Menurut Bpk/Ibu strategi apakah yang ditempuh dalam meningkatkan kinerja pegawai/staff ?</div> <div>2. Menurut Bpk/Ibu apakah strategi tsb cocok diterapkan dalam konteks otonomi khusus sekarang ?</div>	Kadis DPKAD/Sekretaris, Kabid PAD

